Planificación de proyectos y programas

Manual de orientación



Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja



La **Estrategia 2020** expresa la determinación colectiva de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (la Federación Internacional) de avanzar en la solución de los grandes retos que la humanidad enfrentará en la próxima década. Orientada hacia las necesidades y vulnerabilidades particulares de las diversas comunidades en las que trabajamos y guiada por los derechos y las libertades inherentes a todas las personas, tiene por objeto beneficiar, en última instancia, a todas las personas que confían en la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y ayudarlas a construir un mundo más humando, digno y pacífico.

Durante los próximos diez años, la Federación Internacional se centrará colectivamente en la consecución de los siguientes objetivos estratégicos:

1. **Salvar vidas, proteger los medios de sustento y apoyar la recuperación de desastres y crisis**
2. **Posibilitar una vida sana y segura**
3. **Promover la inclusión social y una cultura de no violencia y la paz**

Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2010

Photo de cubierta : Federación Internacional

Apartado postal 372
CH-1211 Ginebra 19
Suiza
Teléfono: +41 22 730 4222
Fax: +41 22 733 0395
E-mail: secretariat@ifrc.org
Sitio web: www.ifrc.org

Índice

Índice de gráficos

Índice de anexos

Introducción

El presente manual de orientación tiene por objeto introducir al usuario a la planificación de proyectos y programas en el entorno de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Describe las diferentes etapas de la fase de planificación del «ciclo de los proyectos y programas», en el contexto de la gestión basada en los resultados. Expone también, de forma general, los diversos componentes de la gestión basada en los resultados y explica cómo integrar y aplicar ese enfoque en la práctica. Además, el manual resume brevemente las demás fases clave del ciclo (evaluación inicial, ejecución, seguimiento y evaluación) y remite a los manuales esenciales de la Federación respecto de esas fases.

El manual está destinado fundamentalmente a quienes tienen encargada la gestión de proyectos y programas, ya sea en una Sociedad Nacional o en la Secretaría de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional). Aunque diseñado primordialmente para ser utilizado a nivel nacional, los principios básicos del manual se pueden aplicar a la planificación de proyectos y programas en cualquier plano. El manual se inspira en dos publicaciones del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, a saber, el Proceso de planificación de proyectos (2002) de la Federación Internacional y la publicación de la Unidad de Seguridad Económica del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) titulada *Guidelines on Programme/Project Management: The Results-Based Approach* (2008), que reflejan una similitud significativa en cuanto al enfoque. La Federación Internacional ha elaborado el manual internamente a fin de adaptarlo a las necesidades y usos particulares de la gestión de proyectos y programas dentro de la organización.

Las explicaciones del presente manual deben servir solamente como orientación, que se ha de aplicar con sentido común con arreglo a las particularidades del contexto de que se trate. El manual se revisará periódicamente a fin de tener en cuenta las lecciones derivadas de su empleo sobre el terreno. Las observaciones o preguntas se pueden dirigir a secretariat@ifrc.org o al Apartado Postal 372, CH-1211, Ginebra 19, Suiza, a la atención del Departamento de Desempeño y Rendición de Cuentas.



Parte 1/

ENFOQUES DE LA GESTIÓN DE PROYECTOS Y PROGRAMAS

1. Focalización en las personas
Una responsabilidad ética

La Federación Internacional existe con el objeto de mejorar las vidas de las personas vulnerables mediante la movilización del poder de la humanidad. Las personas vulnerables no eligen verse afectadas por riesgos, desastres u otras amenazas a su bienestar. Las comunidades afectadas por esas amenazas pueden a veces necesitar asistencia de organizaciones externas para complementar sus propios mecanismos de respuesta a las crisis. Sin embargo, muchas veces se observa un desequilibrio de poder entre los organismos humanitarios y las personas a las que tratan de ayudar. Esa circunstancia, conjugada con una reglamentación relativamente exigua en la práctica humanitaria, puede llevar a una restricción de las posibilidades de elección de los afectados por riesgos o desastres en cuanto a la asistencia que reciben.

De ahí que la responsabilidad ética de atender eficazmente a las necesidades auténticas de la población, con justicia y dignidad, mediante la participación de la población misma, debería ser el punto de partida del diseño de las intervenciones humanitarias. Una de las formas en las cuales las organizaciones humanitarias, incluida la Cruz Roja/Media Luna Roja, pueden cumplir esta responsabilidad ética es mediante la adopción de un enfoque «basado en resultados» respecto de la gestión de sus actividades.

Los Principios Fundamentales

La forma principal en que el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja encara las cuestiones de carácter ético es velar por que en todas las etapas de la intervención se tengan en cuenta los siete Principios Fundamentales.

Los Principios Fundamentales son los siguientes: humanidad, imparcialidad, neutralidad, independencia, voluntariado, unidad y universalidad (el texto completo de cada Principio se reproduce en el interior de la contratapa).

El enfoque de la gestión basada en los resultados aplicado a la gestión de proyectos o programas brinda un marco claro y práctico que sirve para asegurar que estos principios rectores se incorporen al diseño de una intervención.

2. Gestión basada en los resultados

Por «gestión basada en los resultados» se entiende un enfoque global de la gestión de proyectos y programas que se focaliza en la definición de resultados mensurables y las metodologías y herramientas que permiten lograr dichos resultados. La gestión basada en los resultados propicia un mejor desempeño y una mayor rendición de cuentas mediante la aplicación de una lógica clara: planificar, gestionar y cuantificar una intervención con especial hincapié en los resultados que se quieren obtener.

Por «resultados» se entiende los efectos previstos o imprevistos de una intervención, que pueden ser positivos o negativos de resultas de múltiples factores. En la gestión basada en los resultados, los *resultados positivos previstos* sirven de fundamento a la planificación; al propio tiempo, se trata de prever los posibles resultados negativos, de modo de evitarlos o reducirlos al mínimo en forma óptima.

Los resultados *previstos* de una intervención se denominan muchas veces «objetivos». Los resultados y objetivos se pueden clasificar según su nivel de importancia; los objetivos de nivel inferior definen los cambios que se deben producir a fin de que se puedan lograr los objetivos de nivel superior.

Mediante el enunciado, por anticipado, de los resultados previstos de una intervención y de las formas en que se ha de cuantificar si se logran o no, podemos ver con más claridad si se ha logrado auténticamente un cambio en beneficio de la población interesada.

Los diferentes niveles de resultados y objetivos, la forma en que se definen y la forma en que se ubican en el «marco lógico», se explican con detalle en la Sección 5, pág. 30**.**

>2.1 El ciclo de los proyectos y programas

Para dar aplicación a un enfoque basado en resultados se puede recurrir a diversos modelos. El modelo que se describe y recomienda en el presente manual se basa en el «ciclo de los proyectos y programas», que presenta la gestión de una intervención mediante una secuencia de fases relacionadas entre sí (véase el Gráfico 1)[1]. Estas fases ayudan a definir y elaborar intelectualmente el diseño y la gestión de una intervención. Las fases son básicamente progresivas y cada una de ellas culmina en la siguiente. Sin embargo, las fases están también relacionadas entre sí y, a veces, se pueden yuxtaponer.

El tipo, la duración y la importancia de las actividades relacionadas con cada fase acusarán variaciones según el contexto. Por ejemplo, si la evaluación inicial fue muy breve, puede ser necesario obtener información suplementaria durante la fase de planificación. Análogamente, la información reunida durante la ejecución y la seguimiento será relevante en una evaluación ulterior o en una posible segunda instancia de evaluación inicial, si la intervención continúa en un segundo ciclo.

A los efectos del presente manual, las diferentes fases del ciclo de los proyectos y los programas se definen del siguiente modo[2]:

Evaluación inicial: Se trata de un proceso para entender la situación actual y determinar si se necesita o no una intervención. A ese fin se identifican los factores clave que influyen en la situación, incluidos los problemas y sus causas, así como las necesidades, los intereses, las capacidades y las limitaciones de los diferentes interesados directos. Cuando se requiere una intervención, la evaluación inicial puede incluir un análisis inicial y una propuesta del tipo de intervención que se podría realizar[3].

Planificación: La fase de planificación, tema principal de este manual, se explica con detalle en la Parte III (págs. 17 a 54). Se trata de un proceso para definir los resultados previstos (objetivos) de una intervención, los insumos y las actividades necesarios para lograrlos, los indicadores para cuantificar su consecución y las hipótesis clave que pueden afectar el logro de los resultados previstos (objetivos). La planificación tiene en cuenta las necesidades, los intereses, los recursos, los mandatos y las capacidades

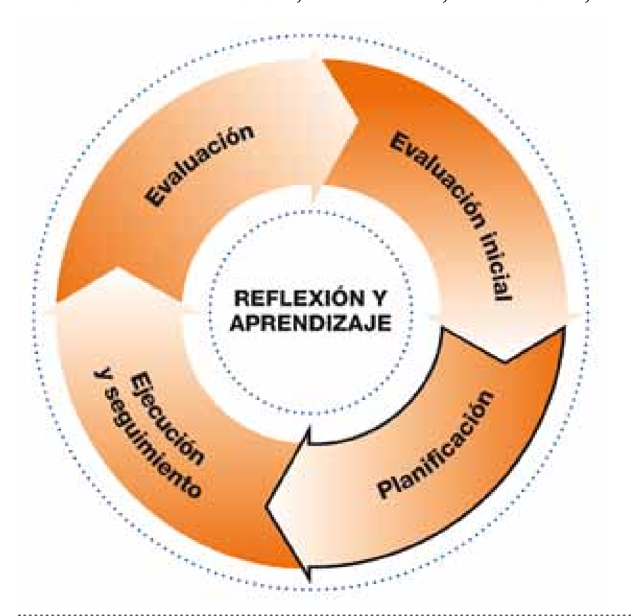


GRÁFICO 1
Ciclo de los proyectos y programas

1. *Aunque hay diferencias entre proyectos y programas (para definiciones, véase la pág. 63), los principios básicos de una sana gestión que se exponen en el presente manual se aplican por igual a ambos. Por lo tanto, en el manual se usan de manera indistinta los términos «proyecto» y «proyecto o programa».*
2. *Estas fases reciben otras denominaciones y formulaciones diferentes en distintas organizaciones, si bien la lógica general es la misma.*
3. *Para más información sobre la evaluación inicial, véanse las publicaciones de la Federación Internacional tituladas Guidelines for Assessment in Emergencies, 2008, y Vulnerability and Capacity Assessment (VCA), 2006, que se pueden consultar en http://www.ifrc.org/what/disasters/resources/publications.asp.*

del organismo de ejecución y de los diversos interesados directos. Al fin de la fase de planificación, se produce el plan de un proyecto en condiciones de ser ejecutado.

Ejecución y seguimiento: Durante la ejecución, se realizan actividades encaminadas a lograr los resultados previstos (objetivos). La ejecución es específica respecto de cada esfera particular de intervención, ya se trate de agua y saneamiento, primeros auxilios, desarrollo organizacional, respuesta en casos de emergencia o sensibilización humanitaria. La orientación detallada sobre la ejecución, por lo tanto, se encuentra en los manuales dedicados a la esfera de intervención de que se trate. Por «**seguimiento**» se entiende en el presente manual «la reunión y el análisis ordinarios de datos a fin de llevar cuenta de los progresos, verificar el cumplimiento y adoptar decisiones fundamentadas en la gestión de proyectos y programas». Los sistemas de seguimiento se deben establecer durante la fase de planificación a fin de que, en el curso de la ejecución, se pueda reunir información sobre los progresos realizados en la consecución de los objetivos. Los informes de situación resultantes informan las decisiones respecto de si es o no preciso modificar o adaptar una intervención de acuerdo con el desenvolvimiento de la situación.

Evaluación: La fase de «evaluación» es «una evaluación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de un proyecto en curso o terminado, un programa o una política, su diseño, su ejecución y sus resultados. Tiene por objeto determinar la pertinencia y el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia en el desarrollo, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad. La evaluación debería suministrar información verosímil y útil, que permita incorporar las lecciones aprendidas al proceso de adopción de decisiones tanto de receptores como de donantes»[4].

Como ocurre con la seguimiento, es crítico identificar indicadores fiables durante la fase de planificación a los efectos de la evaluación en diversas etapas del proyecto o del programa. La evaluación, a su vez, informa el nuevo proceso de planificación, ya sea para continuar la misma intervención, para ejecutar una nueva intervención o para poner fin a la intervención.

>2.2 Herramientas y técnicas

Para que una intervención sea satisfactoria, es importante que cada fase del ciclo incluya la participación de las personas a las que se quiere ayudar por medio de la intervención. Asimismo es importante asegurar la participación de todos los involucrados en diferentes aspectos de la planificación y la ejecución de la intervención, así como de los encargados de adoptar decisiones en los órganos de gobierno y de gestión y de los interesados directos en otras organizaciones o en comunidades vecinas.

Durante cada fase del ciclo de los proyectos o programas, se utilizan diversas herramientas y técnicas que propician el análisis y la reflexión a fin de sustentar una adopción de decisiones bien informada y participativa en cada etapa. En la Parte III del presente manual se describe la fase de planificación del ciclo de los proyectos y programas y se esbozan algunas de las herramientas y técnicas analíticas que se emplean comúnmente para elaborar una intervención. Entre ellas se cuentan el análisis de los interesados directos, los problemas y sus causas, los objetivos y las diversas opciones de intervención. Los métodos descritos pueden ayudar a los directores de proyectos a identificar los factores que pueden incidir en el éxito de una intervención. Sin embargo,

4. *Esta definición se ha tomado de la Política de evaluación de la Federación Internacional, adaptada a su vez de OCDE/DAC (Comité de Asistencia para el Desarrollo), Grupo de Trabajo sobre evaluación de la asistencia, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, 2002.*

es importante recordar que la utilidad de esos métodos dependerá de la medida en que estén bien adaptados a cada situación específica.

En el manual se recomiendan algunas herramientas, en algunos casos con instrucciones detalladas. Dichas instrucciones están destinadas, en particular, a los principiantes en el diseño de proyectos y programas, que necesitan una orientación especial. En todos los casos, tanto los métodos como los pasos a seguir son solo una orientación, que se puede y se debe adaptar en la medida necesaria a las distintas situaciones que se presenten.

2.2.1 Limitaciones

La práctica de la gestión basada en los resultados puede verse limitada si las herramientas no se emplean en la forma prevista. La matriz del marco lógico se usa muchas veces en la fase de planificación (véase la Sección 5.2, pág. 30). El marco lógico probablemente sea la herramienta de planificación más conocida y utilizada por los organismos y donantes humanitarios y de desarrollo. De resultas de ello, muchas veces se crea manera mecánica o burocrática, en lugar de recurrir a él como una herramienta práctica, lógica y flexible que sirve para definir los elementos clave de una posible intervención.

Para contrarrestar ese problema, es importante centrarse tanto en la «etapa de análisis» (Sección 4, págs. 17 a 29) como en la «etapa de diseño» (Sección 5, págs. 30 a 45), y velar por una participación auténtica en ambas etapas. Además, los marcos lógicos se debieran adaptar a la evolución de la situación, cuando sea necesario, evitando que atrapen al proyecto o programa en una modalidad operacional fija que haya dejado de ser relevante.

Por último, es útil recordar que la metodología del ciclo de los proyectos y programas tiene fundamentalmente por objeto una intervención con las siguientes características[5]:

> Es un mecanismo para resolver un problema definido específicamente.
> Tiene un calendario específico, una fecha de terminación y parámetros de desempeño.
> Se vale de las oportunidades existentes en el contexto y de las capacidades locales.
> Dispone de una cuantía fija de recursos.
> Beneficia a un grupo específico.
> Corre de cuenta de un equipo con un jefe de equipo.

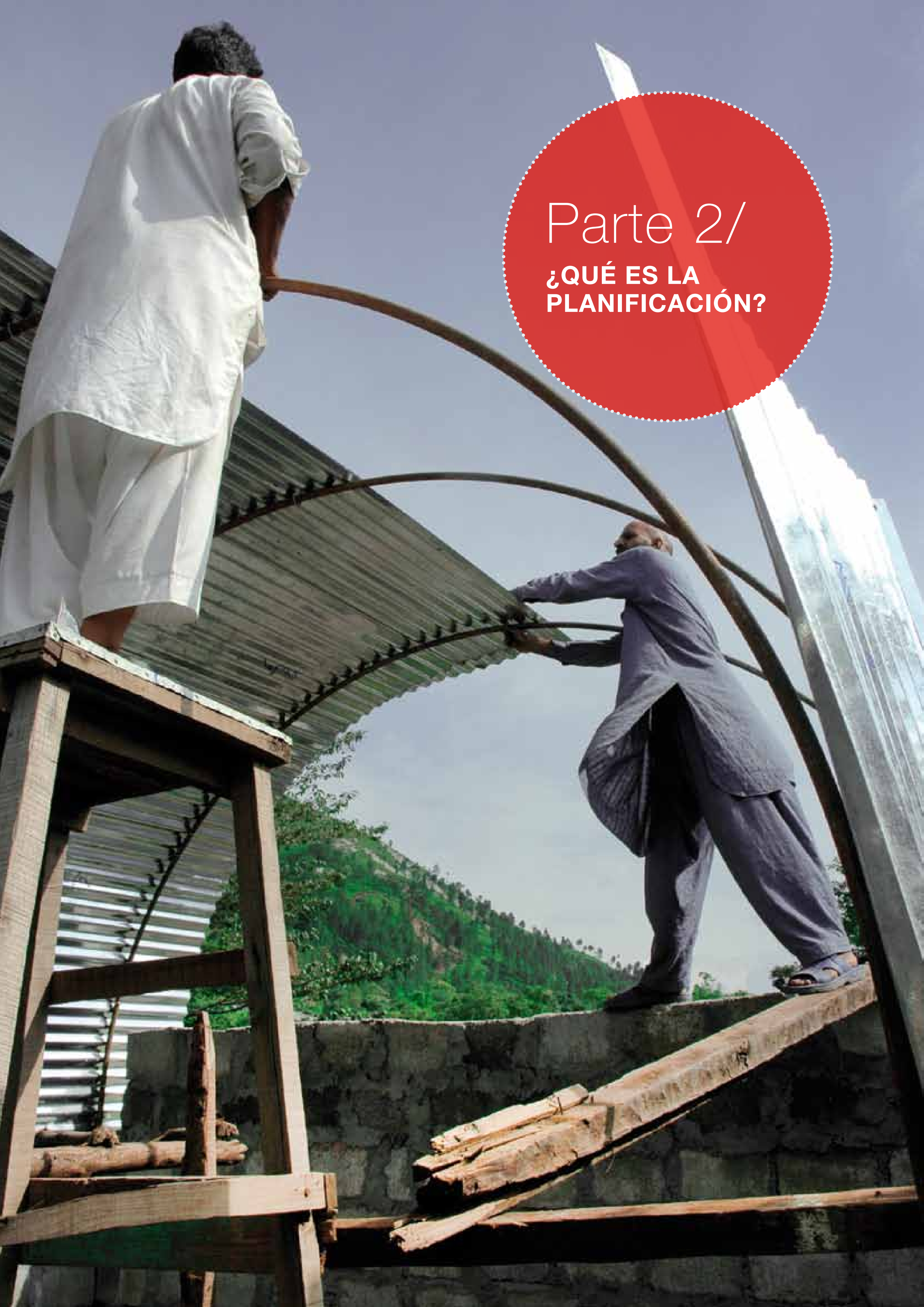
La lógica esencial de la gestión basada en los resultados es útil en muchos modelos de ejecución, pero muchas veces tal vez sea preciso aplicarla de manera diferente a modelos en curso de «prestación de servicios» fuera de proyectos, como la administración de una clínica de donantes de sangre o la prestación de atención primaria de salud a largo plazo.

Mensaje clave

El modelo del ciclo del proyecto o del programa aporta una serie apropiada de métodos, herramientas y principios para poner en práctica el enfoque de la «gestión basada en los resultados» en las intervenciones humanitarias y en otras intervenciones.

5. *Véanse también las definiciones de «proyecto» y «programa» en la Sección 3.2.1. pág. 13.*


الصليب الأحمر اللبناني
قسم الشباب



Parte 2/

¿QUÉ ES LA PLANIFICACIÓN?

La planificación consiste en formular soluciones para una situación insatisfactoria mediante la determinación de los resultados que mejor atenderán a los problemas y necesidades que se hayan identificado y las medidas y recursos necesarios para lograr dichos resultados. Es el fundamento de una buena gestión y rendición de cuentas del desempeño.

También se puede considerar que la planificación es un proceso de elección entre diferentes cursos de acción y de priorización de los pasos por seguir a fin de modificar de manera favorable una situación determinada. Por lo común, el tiempo y los recursos (materiales, financieros y humanos) son limitados. Estas dos limitaciones tienen una consecuencia directa sobre la capacidad de una organización para mejorar o resolver una situación problemática. Por esa razón, la planificación es un elemento sumamente crucial, en particular en organizaciones pequeñas dotadas de una capacidad restringida.

Muchas veces, se considera que la planificación es un ejercicio arduo, complejo e inaccesible, que debería quedar reservado a técnicos especializados con competencias especiales. En realidad, sin embargo, todos planificamos todo el tiempo en nuestra vida cotidiana: ¿quién no ha tenido que mudarse u organizar una fiesta o un viaje? En estos y en muchos otros aspectos de nuestra vida, tenemos que planificar lo que queremos hacer y con quién queremos hacerlo, los pasos que vamos a seguir y lo que necesitamos para hacerlo.

3. Niveles de planificación

Aunque prácticamente todo se puede planificar, no siempre son idénticas las modalidades con arreglo a las cuales formulamos los planes y los ejecutamos. Es preciso establecer diferentes niveles de planificación de acuerdo con las metas que pretenda el proceso de planificación.

En la Federación Internacional, se distingue entre planificación «estratégica» y «operacional». Ambas forman parte integrante del proceso general de determinación de las prioridades y los objetivos de la organización.

>3.1 Planificación estratégica

La planificación estratégica es el proceso de decidir dónde quiere llegar la organización y por qué y, seguidamente, de elegir entre diferentes cursos de acción a fin de asegurar la mejor posibilidad de llegar a destino. Ayuda a una organización a definir con claridad las medidas a adoptar frente a las oportunidades y desafíos emergentes, manteniendo al propio tiempo la coherencia y la sostenibilidad a largo plazo. Por lo común corresponde al largo plazo (aproximadamente un mínimo de tres o cuatro años, hasta 10 años). Orienta la dirección general de una organización mediante el enunciado de una visión y una misión y de las metas o los objetivos estratégicos necesarios para hacerlas realidad.

Los objetivos estratégicos, que debieran vincularse a sectores de intervención priorizados, en función de las capacidades de la organización y de otros interesados directos, debieran incluir un calendario y un esquema de los mecanismos de evaluación. La planificación estratégica abarca asimismo la elección y el diseño de un marco que establezca los cursos de acción óptimos para lograr los objetivos enunciados.

El «plan estratégico» es el documento que dimana de este proceso. Una de las funciones esenciales del plan estratégico es orientar e influir la elaboración de la planificación más detallada a nivel operacional. Por lo tanto, el plan estratégico es una referencia clave para los directores de proyectos y programas al tiempo de diseñar, ejecutar y evaluar una intervención de la Cruz Roja/Media Luna Roja.

>3.2 Planificación operacional

Por planificación operacional se entiende el proceso de determinar la forma en que los objetivos enunciados en el plan estratégico se harán realidad «sobre el terreno». A ese efecto se sigue una serie de pasos (esbozados en la Parte III), que identifican o refinan objetivos más detallados en cada nivel, vinculados a los objetivos del plan estratégico. Dichos objetivos se pueden entonces agrupar y organizar en «planes», «programas» y «proyectos». La planificación operacional por lo común corresponde al corto plazo (entre varios meses y tres años).

A fin de traducir los objetivos estratégicos en resultados prácticos, las medidas necesarias se deben planificar (en un plan de trabajo), junto con sus costos (en un presupuesto), la forma en que se financiarán las actividades (en un plan de movilización de recursos) y las personas que realizarán las actividades (véase la Sección 6, Hacia la ejecución, pág. 46).

La relación entre planificación estratégica y operacional es también un proceso cíclico, en el que la experiencia de la planificación operacional sirve para informar la planificación estratégica y la planificación estratégica, a su vez, informa la orientación general de la planificación operacional. Los planes operacionales muchas veces se componen de varios «programas» que, a su vez, constan de varios «proyectos». Los proyectos y programas consisten en varias actividades, que son los elementos más pequeños para los cuales planificamos.

GRÁFICO 2

Relación entre la planificación estratégica y operacional en la Federación Internacional



3.2.1 Definición de «proyectos» y «programas»

Qué constituye un «programa» y qué constituye «un proyecto» depende en gran medida del contexto. Una intervención que se considera «programa» en un contexto, por ejemplo el programa de VIH/SIDA de una Sociedad Nacional, se puede considerar «proyecto» en otro contexto, por ejemplo cuando un programa de salud incorpora un proyecto de VIH/SIDA, un proyecto de lucha contra la tuberculosis y un proyecto de capacitación en primeros auxilios.

Para evitar confusión, es importante describir un proyecto o un programa de la misma manera uniforme en un contexto y mantener una jerarquía lógica de planes, programas y proyectos. Seguidamente se presentan definiciones ilustrativas:

Plan

Definición

Un **plan** (por ejemplo, para una zona geográfica o una área técnica) es el nivel más elevado de planificación operacional. Agrupa varios programas (y sus respectivos proyectos, actividades, etc.) con miras a lograr una parte de los objetivos estratégicos de la organización.

Ejemplo

Entre los ejemplos cabe mencionar los planes anuales o bienales de las Sociedades Nacionales o de las delegaciones de la Federación Internacional. Estos planes representan la operación global que se ha de ejecutar por medio de diversos programas.

Programa

Definición

Un **programa** es un conjunto de proyectos coordinados que se ejecutan para lograr objetivos específicos con arreglo a parámetros de tiempo, costo y desempeño definidos. Los programas destinados a lograr una meta común se agrupan en una entidad común (plan nacional, operación, alianza, etc.).

Ejemplo

Entre los ejemplos cabe mencionar un programa de salud y asistencia, integrado por un proyecto de inmunización y un proyecto de primeros auxilios basado en la comunidad, o un programa de gestión de desastres integrado por un proyecto de creación de capacidad basado en la comunidad, un proyecto de sensibilización basado en las escuelas y un proyecto para desarrollar las funciones de gestión de desastres de una Sociedad Nacional.

Proyecto[6]

Definición

Un **proyecto** es un conjunto de actividades coordinadas que se ejecutan para lograr objetivos específicos con arreglo a parámetros de tiempo, costo y desempeño definidos. Los proyectos encaminados a lograr una meta común constituyen un programa.

Ejemplo

Un ejemplo puede ser un proyecto de primeros auxilios basado en la comunidad para ampliar el ámbito de los primeros auxilios en una región, o un proyecto de reducción de riesgos de desastre para aumentar la sensibilización sobre las medidas de preparación para desastres y respuesta en casos de desastre. Estos proyectos pueden constar de varias actividades, como las descritas seguidamente.

6. *Denominado también «componente del programa» en la planificación anual de la Federación Internacional.*

Actividad

Definición

Una **actividad** es una combinación de varias tareas, toda las cuales se dirigen al mismo objetivo. Las actividades son el nivel de medidas más bajo que es preciso planificar.

Las **tareas** son las medidas más simples que constituyen las actividades.

Ejemplo

Como ejemplos de actividades se pueden mencionar la organización de una reunión de la comunidad (fijar la fecha y hora y encontrar un lugar para celebrar la reunión), elaborar materiales de comunicación, impartir formación a los voluntarios en técnicas determinadas u organizar la distribución de artículos de socorro.

Como ejemplos de tareas cabe mencionar redactar una carta, verificar las existencias de un almacén o hacer un pedido de artículos.

Como se describe en la «cadena de resultados» (véase la Sección 5.1, pág. 30), las actividades que se han de realizar en el contexto de una intervención se organizan de acuerdo con los diferentes niveles de resultados previstos que la intervención tiene por objeto lograr (productos, efectos directos y metas) en el marco de dicha intervención.



Parte 3/
LA FASE DE PLANIFICACIÓN EN EL CICLO DE LOS PROYECTOS Y PROGRAMAS

Introducción

Como se dijo antes, el objeto de la fase de planificación es un proceso para definir los resultados previstos (objetivos) de una intervención, los insumos y las actividades necesarios para lograrlos, los indicadores para cuantificar su consecución y las hipótesis clave que pueden afectar el logro de los resultados previstos (objetivos). La planificación tiene en cuenta las necesidades, los intereses, los recursos, los mandatos y las capacidades del organismo de ejecución y de los diversos interesados directos. Al fin de la fase de planificación, se produce el plan de un proyecto en condiciones de ser ejecutado.

La fase de planificación se puede dividir en varias etapas y pasos, de varias maneras diferentes. A los efectos del presente manual, la fase se organiza del siguiente modo:

Etapa de análisis

- **Análisis de situación y de problemas:** Identificación de las principales ventajas, intereses, necesidades, limitaciones y oportunidades del equipo de ejecución y de los interesados directos clave e identificación de los problemas que hay que resolver, sus causas y consecuencias
- **Formulación de los objetivos:** Se trata de formular los objetivos sobre la base de los problemas identificados y de verificar las relaciones de causa y efecto.
- **Selección de los objetivos:** Se trata de identificar las diferentes opciones disponibles para lograr el objetivo principal y de determinar cuál es la que el equipo u organismo de ejecución está en mejores condiciones de llevar adelante.

Etapa de diseño

- **Matriz del marco lógico:** Se trata de refinar los objetivos de la intervención, identificar hipótesis, indicadores y medios para medirlos y de elaborar un resumen de las actividades.
- **Calendario de actividades:** Se trata de determinar la secuencia de actividades, estimar su duración, fijar hitos y asignar responsabilidades.
- **Planificación de recursos:** Se trata de determinar los insumos necesarios y de presupuestarlos con arreglo al calendario de actividades.
- **Formulación de un sistema de seguimiento** de la intervención.

4. Etapa de análisis

>4.1 Análisis de situación y problemas

Los primeros pasos de la etapa de análisis tienen por objeto comprender con más detalle la información reunida durante la fase de evaluación inicial. Muchas veces se trata de un paso de transición entre la evaluación inicial y el diseño; con todo, los pasos que sean necesarios dependerán de la forma en que se haya realizado la evaluación inicial.

Las conclusiones y recomendaciones de la evaluación inicial deben servir de fundamento para un análisis más detallado de los problemas que se han de encarar. Cuando la información reunida parezca inexacta, incompleta o sesgada, tal vez sea necesario repetir algunos de los pasos de la evaluación inicial, utilizando la metodología y las herramientas apropiadas[7].

7. *Véanse las publicaciones de la Federación Internacional tituladas* Guidelines for Assessment in Emergencies, *2008, y* Vulnerability and Capacity Assessment (VCA)*, 2006, que se pueden consultar en http://www.ifrc.org/what/disasters/resources/publications.asp.*

Por lo tanto, es útil que quienes hayan realizado la evaluación inicial participen en esta etapa de la fase de planificación. Por norma general, si el equipo de la evaluación inicial ya ha completado algunos de los pasos que se señalan (por ejemplo, el análisis de interesados directos o el análisis de los problemas), y existe un consenso en cuanto a las conclusiones y recomendaciones entre todos los que intervienen en la evaluación inicial y la planificación de la intervención, no es necesario repetir o complementar estos pasos.

4.1.1 Herramientas para el análisis

El análisis de situación requiere herramientas para resumir, comparar, priorizar y organizar los datos. Se pueden emplear muchas herramientas distintas; las que se mencionan son solo una ilustración y no necesariamente han de ser las herramientas óptimas para cada situación.

Criterios mínimos para el análisis de situación

Con independencia de la herramienta que se use, el análisis de situación, como mínimo debería:

> **Fomentar la participación, incluso de las personas a las que la intervención desea ayudar**, el equipo de planificación en su totalidad y otros empleados y voluntarios de la Sociedad Nacional interesada

> **Facultar al equipo para adoptar decisiones** respecto de cómo intervenir

> **Incluir la autoevaluación**, para determinar la capacidad de intervenir del organismo de ejecución o del propio equipo

> **Dar latitud para la creatividad**, para planificar los cambios necesarios a fin de mejorar la situación

> Reunir **datos tanto cualitativos como cuantitativos**, así como **información objetiva y subjetiva**

Nota: Cuando las intervenciones de la Sociedad Nacional se ejecuten en asociación con la Federación Internacional, el CICR o una Sociedad Nacional hermana, es importante que el análisis sea realizado por la Sociedad Nacional receptora, con plena participación de sus asociados.

Una herramienta es útil únicamente si se la usa en el momento apropiado y de la manera apropiada. La misma herramienta se puede también usar en momentos diferentes.

En el presente manual se proponen tres herramientas para analizar la situación en la cual el equipo tiene intención de intervenir:

1. **Análisis de interesados directos:** Evaluar los problemas, intereses y el potencial de distintos grupos en relación con las conclusiones de la evaluación inicial
2. **Análisis SWOT:** Una herramienta con una amplia gama de usos, incluso, como se sugiere en este manual, para evaluar la capacidad del organismo o equipo de ejecución
3. **Análisis del árbol de problemas:** Formarse una idea de los problemas principales y sus causas, con especial hincapié en las relaciones de causa y efecto

Las herramientas antes mencionadas se pueden complementar o reemplazar con otras herramientas, siempre que se cumplan los **criterios mínimos**.

4.1.2 Análisis de interesados directos

Por «interesado directo» en este contexto se entiende una persona o un grupo de personas con interés en la intervención que se esté planificando. Por «análisis de interesados directos» se entiende una técnica que se emplea para identificar y evaluar los intereses de las personas, grupos o instituciones que la intervención tiene por objeto ayudar y de otras entidades que pueden influir de manera

importante en el éxito de la intervención. El objetivo fundamental del análisis de interesados directos es velar por que la intervención se lleve a cabo en las mejores condiciones posibles, mediante su armonización, ajustada a la realidad, con las necesidades y capacidades de los interesados directos.

Una forma de realizar este análisis es elaborar un cuadro comparativo. Primero, hay que identificar a los interesados directos. En el ejemplo que se presenta en el Gráfico 3, los interesados directos se categorizan como sigue:

a) **Instituciones** que pueden participar en la intervención: la Sociedad Nacional de ejecución, las Sociedades Nacionales hermanas, los organismos de las Naciones Unidas, los ministerios de gobierno, la delegación de la Federación, etc.
b) **Grupos destinatarios**, por ejemplo grupos vulnerables o beneficiarios potenciales, tales como las «madres con niños pequeños», la «población de jóvenes menores de 30 años» o, en el caso de un proyecto de creación de capacidad, «los miembros de la juventud de la Sociedad Nacional», etc.
c) **Otras entidades**, por ejemplo, diversas asociaciones, grupos locales, escuelas, organizaciones no gubernamentales locales, dirigentes comunitarios, medios de difusión, etc.

En segundo lugar, se identifican y analizan respecto de cada interesado directo los problemas, los intereses, las necesidades, el potencial, la interacción y otros factores pertinentes. Aunque los factores que se han de considerar respecto de cada interesado directo pueden variar según el contexto, algunos factores clave son los siguientes:

a) **Problemas:** ¿Cuáles son los problemas clave identificados en la evaluación inicial que afectan al interesado directo de que se trate? (por ejemplo, servicios deficientes de atención de salud o educación, rendimiento insuficiente de las cosechas, tasa elevada de desempleo, etc.).
b) **Intereses:** ¿Qué motiva al grupo de interesados directos? (por ejemplo, música y danza, deportes, tecnología, reconocimiento, etc.).
c) **Potencial:** ¿Cómo puede contribuir el grupo de interesados directos a resolver los problemas identificados? (por ejemplo, un nivel elevado de compromiso respecto de los ámbitos de interés, el voluntarismo, el idealismo, el tiempo libre, el conocimiento del medio ambiente, etc.).
d) **Interacción:** ¿Cómo puede relacionarse el equipo con este grupo? ¿Qué medios de comunicación se pueden utilizar? (por ejemplo, asociaciones de juventud, centros comunitarios, miembros o instructores de la Cruz Roja/Media Luna Roja, escuelas, familias, etc.).
e) **Acción de otras entidades:** ¿Hay otras asociaciones, organizaciones, grupos, etc., que estén ya ejecutando un proyecto o acción cuyo destinatario sea el grupo escogido? En caso afirmativo, es preciso identificar a esas entidades y sus actividades a fin de evitar duplicaciones y, al propio tiempo, sentar las bases para una posible colaboración y ahorrar esfuerzos y recursos.
f) **Acción de la Cruz Roja/Media Luna Roja:** ¿Ha habido o hay actualmente un proyecto, programa o servicio de la Cruz Roja/Media Luna Roja cuyo destinatario sea este grupo? En caso afirmativo, el equipo debería examinar junto con quienes ejecutan el proyecto o programa si es suficiente en su forma actual, o si debe ser fortalecido, mejorado o reemplazado.

GRÁFICO 3. **Análisis de interesados directos (cuadro comparativo)**

Instituciones	Grupos destinatarios	Otras entidades
Grupos femeninos, autoridades locales	Dirigentes de la comunidad, grupos femeninos, escolares, otras personas de la comunidad	Voluntarios de la Sociedad Nacional

	Dirigentes de la comunidad	Grupos femeninos	Escolares	Voluntarios de la Sociedad Nacional	Autoridades locales
Problemas	Son responsables, en cierta medida, de garantizar la seguridad de la comunidad	No tienen información suficiente para prepararse para un desastre	Son vulnerables a los riesgos de desastre y de salud	Necesitan mejores vínculos con la comunidad para reducir el riesgo de desastres	Son responsables de garantizar la seguridad de la comunidad
Intereses	Quieren garantizar que la comunidad sea más segura	Desean tener una mejor comprensión del riesgo de desastres	Desean estar mejor protegidos contra el riesgo	Quieren estar en condiciones de realizar un trabajo satisfactorio con la comunidad	Quieren demostrar mejoras en la seguridad de la comunidad
Potencial	Conocimiento de la situación y las relaciones de poder a nivel local	Conocimiento a fondo de la comunidad (patrones de meteorología y cosechas)	Tienen gran interés en aprender y transmitir los mensajes	Facilitadores comprometidos y competentes y motivadores de la comunidad	Su cooperación y apoyo facilitan grandemente el proyecto
Interacción	Mediante reuniones mensuales de comités a nivel local	Mediante reuniones mensuales de los grupos femeninos	Organizan visitas a las escuelas por conducto de docentes que están vinculados con la Sociedad Nacional	Por intermedio de las estructuras de las filiales de la Sociedad Nacional	Por intermedio de las estructuras de las filiales de la Sociedad Nacional
Acción de otras entidades	Trabajan también con la organización no gubernamental internacional «Disaster Relief Action» y varios grupos religiosos	Algunos grupos tienen relaciones con grupos religiosos	Muchos niños asisten a las actividades de grupos religiosos	Buenas relaciones entre otras ONG y los grupos religiosos	Buenas relaciones en general
Acción de la Cruz Roja/Media Luna Roja	La Sociedad Nacional (la Cruz Roja de Equislandia) colabora desde hace muchos años en todo el país con los dirigentes de la comunidad En la actualidad no hay una labor activa en gestión de desastres	La Cruz Roja de Equislandia ha suscrito acuerdos con los grupos principales La Cruz Roja de Zetalandia (Sociedad Nacional asociada) apoya los clubes de madres	No hay proyectos en curso; hay buenas relaciones con todos los actores de la Cruz Roja/Media Luna Roja	Buenas relaciones con el CICR y la Federación internacional por medio de la Cruz Roja de Equislandia	El CICR y la Cruz Roja de Equislandia realizaron una campaña de divulgación en fecha reciente

Idealmente, el proceso en su totalidad se debería llevar a cabo en una sesión participativa en la que estuvieran presentes los representantes de los posibles grupos de interesados directos, incluidos los beneficiarios potenciales, el personal y los voluntarios de la Cruz Roja/Media Luna Roja y los funcionarios de gobierno. El uso eficaz de los métodos de planificación participativa y de las herramientas de facilitación de grupos puede ayudar a que las ideas y perspectivas de los diferentes grupos de interesados directos estén representadas adecuadamente y sean bien entendidas.

El ejemplo que se presenta en el Gráfico 3 se basa en información dimanada de la evaluación inicial de una comunidad propensa a desastres en un país (ficticio) denominado «Equislandia», en el «Distrito Oriental». El análisis tiene por objeto allegar más información respecto de los papeles de los diversos interesados directos en relación con la respuesta en casos de desastre y la reducción del riesgo de desastres. La evaluación inicial fue realizada por el equipo de gestión de desastres de la Cruz Roja de Equislandia, con el concurso de la Federación internacional.

4.1.3 Análisis SWOT

Otra herramienta que se usa comúnmente para analizar la situación antes de diseñar una intervención es el «análisis SWOT». Se puede utilizar para facilitar las discusiones participativas en grupos a fin de identificar y comparar las ventajas, deficiencias, oportunidades y amenazas relacionadas con diferentes aspectos de la situación que se esté analizando.

Esta herramienta se puede usar de muchas maneras diferentes. El equipo de ejecución, según lo que quiera analizar, puede valerse de distintas definiciones de cada elemento «SWOT». A veces, las «ventajas» y «deficiencias» pueden ser factores internos de la organización y las «oportunidades» y «amenazas» pueden ser factores externos. Una alternativa es definir las «ventajas» y «deficiencias» como factores actuales y las «oportunidades» y «amenazas» como factores futuros. Una tercera opción es dejar el ejercicio abierto en vez de usar una definición fija.

El ejercicio se puede usar para analizar la capacidad organizacional, la capacidad en la comunidad o simplemente factores sociales generales en relación con los problemas identificados en la evaluación inicial. Si ya se ha hecho un análisis similar en una etapa anterior durante la evaluación inicial[8], el análisis SWOT puede todavía ser útil para verificar la información y ampliarla en caso necesario.

Si un equipo de ejecución usa el análisis SWOT para examinar la capacidad de la organización en cuanto a adoptar medidas respecto de los problemas identificados en la evaluación inicial, algunos de los interrogantes clave que habría que responder son los siguientes:

> **¿Dónde nos encontramos hoy día en cuanto a capacidad y desarrollo?** (por ejemplo, en una Sociedad Nacional, el número de miembros y voluntarios, las filiales a nivel comunitario, la población atendida, la estructura organizacional, las relaciones con donantes y asociados, etc.).

> **¿Es nuestro entorno (situación política y económica, cultura, historia, tradiciones, etc.) propicio a la ejecución del proyecto o del programa y al propio desarrollo de la organización?**

8. *Véanse Federación Internacional,* Guidelines for Assessment in Emergencies, *2008, pág. 62, y* Vulnerability and capacity assessment (VCA)*, 2006.*

- **¿Cómo podríamos beneficiarnos del proyecto o del programa para el desarrollo a largo plazo** (y no solo de resultas del componente de creación de capacidad del proyecto o del programa)?
- **¿Cuáles son los riesgos relacionados con el proyecto o el programa para la organización** (esto es, los efectos secundarios, los costos ocultos a corto y largo plazo, la carga de trabajo, el personal adicional, la logística para sostenerlo a largo plazo, la imagen o percepción pública, etc.)?
- **¿Cuáles son las repercusiones previstas sobre aspectos clave de la organización?** ¿Son esas repercusiones positivas o negativas para su desarrollo a largo plazo?

Un análisis SWOT puede revelar obstáculos ocultos a un posible proyecto o programa, especialmente cuando los participantes tienen una gama amplia de intereses y conocimientos. Análogamente puede servir para identificar elementos positivos que acaso no se pongan inmediatamente de manifiesto. Cuando se lo emplea de manera apropiada, el análisis SWOT puede generar rápidamente datos valiosos.

El Gráfico 4 presenta un ejemplo breve de un análisis SWOT completado de la Sociedad de la Cruz Roja de Equislandia, en el que se examinan las capacidades de esta en relación con los riesgos de desastre identificados en un informe de evaluación inicial. Seguidamente figura un resumen de los pasos sugeridos para realizar un análisis SWOT relativo a la capacidad organizacional.

GRÁFICO 4. **Análisis SWOT de una Sociedad Nacional**

VENTAJAS	DEFICIENCIAS
> Buen conocimiento de la comunidad > Experiencia satisfactoria en respuesta en casos de desastre y preparación para desastres en otras partes del país > Comprensión de los problemas relacionados con la reducción del riesgo de desastres > Vínculos satisfactorios con la Federación Internacional y otras Sociedades Nacionales	> Exigua influencia sobre las estructuras del gobierno local > Falta de experiencia en la capacitación de otras instituciones
OPORTUNIDADES	**AMENAZAS**
> Vínculos satisfactorios con las escuelas por medio de los clubes de la Juventud de la Cruz Roja > Se dispone de financiación y asistencia técnica de la Federación Internacional y otras Sociedades Nacionales	> Las estructuras de gobierno quizá no puedan respaldar la labor > Las comunidades tal vez no estén interesadas en el riesgo de desastres o no estén dispuestas a ocuparse de esos problemas

4.1.3.1 Pasos sugeridos respecto de un análisis SWOT organizacional

Paso 1: Pedir a los participantes que hagan una tormenta de ideas respecto del interrogante siguiente: «¿Cuáles son las ventajas y deficiencias de la organización que podrían incidir en los problemas que tratamos de resolver?» Pedir a los integrantes del grupo que escriban sus respuestas en letra grande, usando entre una y tres palabras solamente, en el espacio apropiado.

Paso 2: Pedir a los participantes que hagan lo mismo con el siguiente interrogante: «¿Cuáles son las oportunidades y amenazas fuera de la organización que podrían incidir en los problemas que tratamos de resolver?» Anotar las respuestas como se hizo antes.

Según el tamaño del grupo, el facilitador podría dividir a los participantes en uno, dos o cuatro grupos de trabajo. Cada grupo debería tener como mínimo tres y como máximo ocho participantes. Si el facilitador prefiere formar dos grupos de trabajo, puede pedir a un grupo que reflexione sobre las ventajas y deficiencias y al otro que se ocupe de las oportunidades y amenazas.

Paso 3: Al fin del intervalo convenido (entre 20 y 30 minutos), explicar las respuestas de cada grupo a los demás grupos.

Paso 4: El facilitador puede entonces orientar al grupo en una «deliberación focalizada» con arreglo a interrogantes como los siguientes: «¿Qué nos dicen estos resultados?», «¿Qué decisiones deberíamos adoptar?» y «¿Estamos listos para seguir adelante? En caso afirmativo, ¿qué hay que hacer primero? En caso negativo, ¿qué hay que hacer antes de seguir adelante?»

4.1.4 Análisis de problemas (usando también el «árbol de problemas»)

El «análisis de problemas» es un estudio a fondo de uno o más problemas (identificados en la etapa de evaluación inicial) para determinar sus causas y decidir respecto de encararlos o no y de cómo hacerlo. Por «problema» se entiende una «situación insatisfactoria a la que puede ser difícil hacer frente». El análisis de problemas es una etapa crítica de la planificación de programas y proyectos, ya que orienta el análisis y la adopción de decisiones subsiguientes sobre prioridades.

La mera enumeración y clasificación de los problemas no constituyen un análisis suficientemente profundo de la situación. El análisis de problemas tiene por objeto estructurar, resumir y organizar las conclusiones preliminares de una evaluación inicial a fin de lograr un entendimiento más claro de la situación que se analiza. Comprende la identificación de los aspectos negativos de una situación existente (esto es, los «problemas»), para luego identificar sus causas inmediatas y subyacentes. Mediante la identificación de las causas de un problema, se puede comenzar a identificar las posibles soluciones para rectificarlo.

Durante la evaluación inicial es posible que ya se haya hecho algún tipo de análisis del problema, en cuyo caso es preciso volver a examinar la información, verificarla y completarla en caso necesario. En caso contrario, se debe comenzar en ese punto y utilizar la información discutida y analizada durante la evaluación inicial y durante los análisis SWOT y de interesados directos.

En apoyo del análisis de problemas se puede recurrir a diversas herramientas. Una herramienta usada comúnmente es el «árbol de problemas»[9]. Este método visual utiliza la analogía de un árbol para facilitar el análisis del problema o de los problemas. El ejercicio produce un cuadro sinóptico de la situación negativa existente, en el cual, por ejemplo, el problema principal es el «tronco», las causas del problema son las «raíces» y los efectos del problema son las «ramas».

9. *Una versión sencilla del árbol de problemas (porqué-por qué) se presenta también en Federación Internacional,* Guidelines for Assessment in Emergencies*, 2008, pág. 62.*

El ejercicio del árbol de problemas se puede realizar en tres etapas:

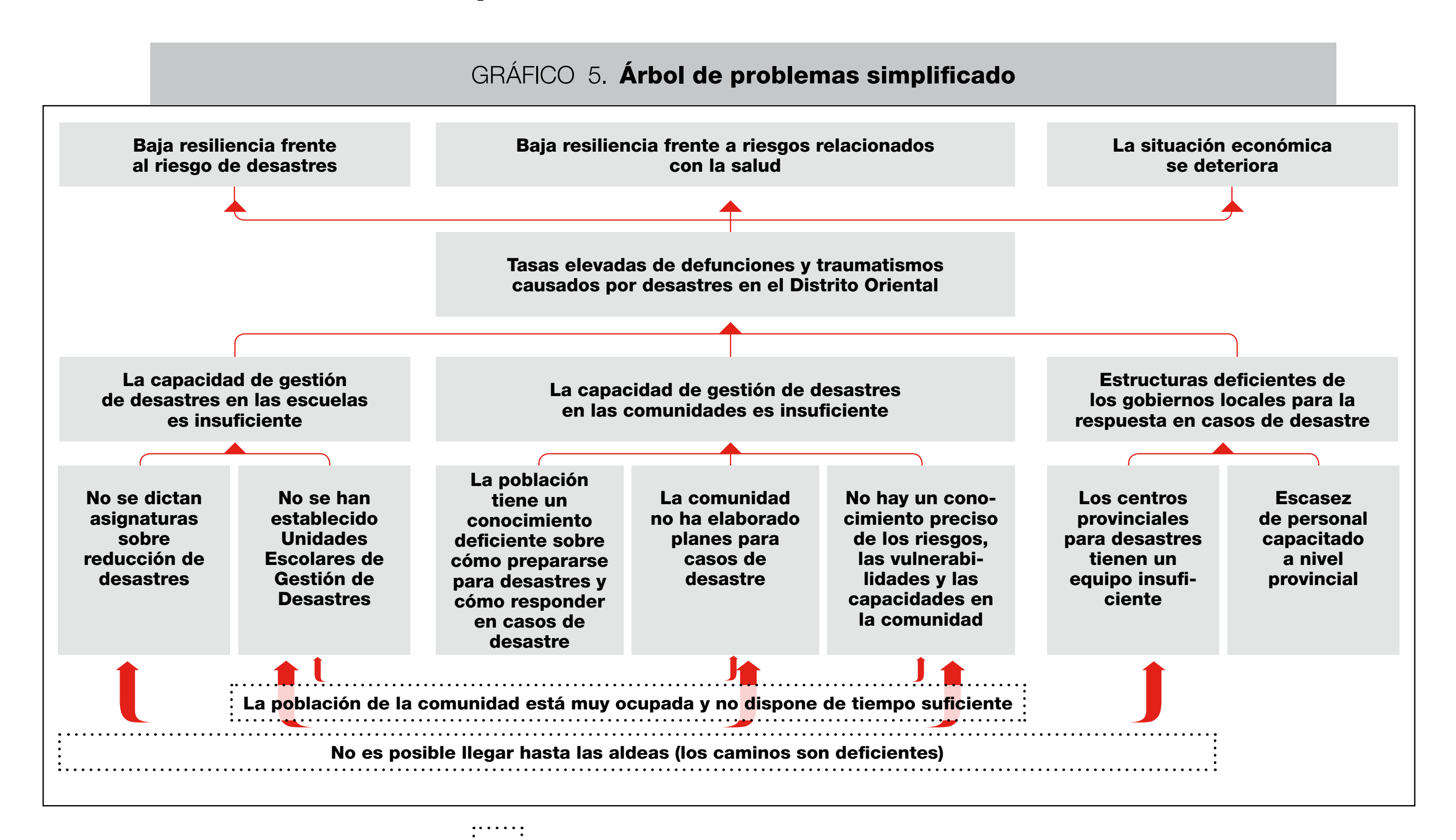
Paso 1: Discutir en un grupo los diversos problemas que se han identificado en la evaluación inicial.
Paso 2: Identificar y acordar el problema o los problemas básicos por rectificar.
Paso 3: Identificar y analizar las causas y los efectos del problema o los problemas básicos.

El tercer paso consiste en reiterar, una y otra vez, la pregunta «¿por qué existe este problema?» (el ejercicio se llama a veces «árbol del por qué-por qué»). Seguidamente en el análisis se examinan las concatenaciones (relación de causa y efecto) entre los problemas identificados.

El «árbol de problemas» generado por el ejercicio debería servir para presentar un cuadro simplificado, pero claro, de la realidad. El árbol de problemas no puede ni debe contener o explicar las complejidades de todas las relaciones de causa y efecto identificables.

> **El gráfico 5** (a continuación) presenta una versión resumida y simplificada de un análisis con el árbol de problemas.
> **El Anexo 1** Cómo crear un «árbol de problemas» (pág. 57) presenta este método con más detalle.
> **El gráfico 19** (pág. 59) presenta un ejemplo de análisis detallado con el árbol de problemas.

GRÁFICO 5. **Árbol de problemas simplificado**



Factores externos que pueden afectar la viabilidad

El ejemplo del análisis de un problema que figura en el Gráfico 5 se basa en el mismo contexto que el análisis de interesados directos y el análisis SWOT, esto es, investigar las razones por las cuales en una zona de Equislandia (el Distrito Oriental) son bajas las capacidades para reducir las muertes y traumatismos causados por desastres.

Para todas estas herramientas, la calidad del análisis mejorará de manera significativa mediante el uso de métodos de facilitación de grupos participativos[10], pues de esa manera se ayudará a asegurar que las ideas y perspectivas de diferentes grupos de interesados directos estén representadas adecuadamente y sean bien entendidas.

>4.2 Formulación de objetivos

Un objetivo es el resultado previsto que una intervención tiene por objeto lograr. Es la etapa en la que se comienza a definir los resultados que se quieren lograr en diferentes niveles. El ejercicio tiene por objeto definir la situación futura deseada para todos los problemas que se hayan identificado, de modo tal que más adelante se puedan identificar los que la organización puede razonablemente encarar.

También en este caso es esencial realizar el proceso de manera participativa, con el concurso de los principales interesados directos, incluidos los representantes de las personas a las que la intervención ha de ayudar.

Un método común para formular, identificar y seleccionar objetivos es crear un «árbol de objetivos» basado en gran medida en el «árbol de problemas». De la misma forma que con el árbol de problemas, el árbol de objetivos debería servir para presentar un cuadro simplificado, pero bien fundamentado, de la realidad.

El árbol de objetivos es una herramienta para facilitar el análisis y la exposición de las ideas. Su principal ventaja radica en que mantiene el análisis de los posibles objetivos del proyecto firmemente arraigado el examen de una gama de problemas prioritarios claramente identificados. Ayudará a:

> Demostrar y describir la situación en el futuro si se rectifican todos los problemas identificados.
> Identificar posibles objetivos (resultados previstos) y verificar la jerarquía entre ellos.
> Ilustrar y verificar las relaciones causales (entre medios y fines) por medio de un diagrama.
> Establecer prioridades mediante:
  – Una evaluación del grado de ajuste a la realidad de la consecución de algunos objetivos y
  – Una identificación de medios adicionales que puedan ser necesarios para lograr los resultados previstos.

La creación de un árbol de objetivos requiere dos pasos básicos:

Paso 1: Enunciar cada problema en el árbol de problemas en forma positiva («objetivos»), mediante la reformulación de situaciones negativas en la forma de situaciones positivas deseables, de acuerdo con las necesidades que se deriven de los problemas. Reproducir la forma de árbol de problemas, sustituyendo cada problema con un objetivo.

10. *Véase Federación Internacional.* How to do a VCA. *Ginebra, 2007, págs. 18 y 19, para más información sobre los niveles de participación en métodos de facilitación de grupos, http://www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/resources/preparing-disasters/vca/how-to-do-vca-sp.pdf*

Paso 2: Verificar la lógica (las relaciones de causa y efecto) para asegurarse de que el objetivo tenga sentido. ¿Ayudará la consecución de los objetivos de nivel inferior a lograr los objetivos de nivel superior? De ser necesario, es preciso modificar los objetivos mediante:

> La revisión de los enunciados para impartirles más claridad o exactitud
> La adición de nuevos objetivos que sean relevantes o necesarios
> La eliminación de objetivos que no sean relevantes o necesarios

> En el Anexo 2, pág. 60, se presenta una explicación detallada de la creación de un árbol de objetivos.
> En el gráfico 6, pág. 27, figura un ejemplo del árbol de objetivos creado a partir del árbol de problemas en el gráfico 5.

>4.3 Selección de objetivos

Una vez creado, el árbol de objetivos presenta una serie de objetivos *potenciales* globales para la intervención. Sin embargo, no todos los problemas se pueden resolver. Si tratamos de abordar todos los objetivos identificados, es probable que la intervención sea muy prolongada y onerosa. En consecuencia, es preciso focalizarse en una o algunas de las esferas específicas del árbol de objetivos.

Esta etapa analítica es, en algunos aspectos, la más difícil y compleja, pues requiere que se sintetice un caudal importante de información y seguidamente se forme un juicio complejo respecto de las mejores opciones de ejecución que se han de utilizar. En la práctica, muchas veces hay que llegar a avenencias para equilibrar diferentes intereses de los interesados directos, demandas de la población y limitaciones prácticas, tales como la posible disponibilidad de recursos.

4.3.1 Método de análisis sugerido

Paso 1: Definir las posibles soluciones.
Examine el árbol de objetivos y agrupe los objetivos a fin de definir posibles «soluciones» amplias. A este fin se determina qué objetivos están directamente vinculados entre sí en una relación de causa y efecto (véase el Gráfico 12: Selección de objetivos, pàg.36).

Durante la anterior *etapa de análisis*, tal vez se hayan examinado los posibles méritos o dificultades de las distintas maneras de encarar los problemas. Estos problemas y opciones se deben ahora examinar con más detenimiento para determinar el probable ámbito de la intervención antes de emprender una labor de diseño más detallada.

Paso 2: Seleccionar la solución más apropiada.
Sobre la base de la serie de soluciones identificadas en el árbol de objetivos, el equipo tiene ahora que sopesar las distintas opciones disponibles y elegir la más apropiada para el equipo de ejecución. De esta manera se determina el ámbito de la intervención. Este proceso se puede facilitar mediante el empleo de diversas herramientas. Dos de las herramientas que se describen en el presente manual son el **cuadro de análisis de los objetivos** y el **análisis SWOT**. (En el Anexo 2, pág. 60, se presenta una explicación más detallada de cómo seleccionar la solución más apropiada.)

GRÁFICO 6. **Árbol de objetivos**

IMPACTOS MÁS ELEVADOS

Mejorar la resiliencia a los riesgos de desastres

Mejorar la resiliencia a los riesgos relacionados con la salud

Mejorar la situación económica

META (IMPACTO)

Reducir defunciones y traumatismos causados por desastres en el Distrito Oriental

EFECTOS DIRECTOS

Mejorar la capacidad de gestión de desastres en las escuelas

La situación política y de seguridad se mantiene estable

Mejorar la capacidad de gestión de desastres de la comunidad

Las estructuras de los gobiernos locales para la respuesta en casos de desastre son fuertes

PRODUCTOS

En el plan de estudios se incluyen lecciones sobre reducción del riesgo de desastres

Se han establecido Unidades Escolares de Gestión de Desastres

Los dirigentes políticos locales apoyan el proceso

La población tiene conocimiento de cómo prepararse para desastres y cómo responder en casos de desastre

Se elaboran planes comunitarios para casos de desastre

Se realizan evaluaciones iniciales detalladas

Los centros provinciales para casos de desastre están bien equipados

Hay personal capacitado a nivel provincial

No se imponen nuevas demandas de tiempo a los habitantes de la comunidad que les impidan participar

Se puede llegar hasta las aldeas (los caminos son transitables)

Factores que escapan al control del proyecto que pueden afectar la viabilidad

Factores que escapan al control del proyecto que pueden afectar la viabilidad, pero que serán controlados por otros actores

GRÁFICO 7. **Selección de objetivos**

IMPACTOS MÁS ELEVADOS

Mejorar la resiliencia a los riesgos de desastres

Mejorar la resiliencia a los riesgos relacionados con la salud

Mejorar la situación económica

META (IMPACTO)

Reducir defunciones y traumatismos causados por desastres en el Distrito Oriental

EFECTOS DIRECTOS

Mejorar la capacidad de gestión de desastres en las escuelas

La situación política y de seguridad se mantiene estable

Mejorar la capacidad de gestión de desastres de la comunidad

Las estructuras de los gobiernos locales para la respuesta en casos de desastre son fuertes

A. Creación de capacidad en las escuelas

B. Creación de capacidad en la comunidad

C. Creación de capacidad en los gobiernos locales

PRODUCTOS

En el plan de estudios se incluyen lecciones sobre reducción del riesgo de desastres

Se han establecido Unidades Escolares de Gestión de Desastres

Los dirigentes políticos locales apoyan el proceso

La población tiene conocimiento de cómo prepararse para desastres y cómo responder en casos de desastre

Se elaboran planes comunitarios para casos de desastre

Se realizan evaluaciones iniciales detalladas

Los centros provinciales para casos de desastre están bien equipados

Hay personal capacitado a nivel provincial

No se imponen nuevas demandas de tiempo a los habitantes de la comunidad que les impidan participar

Se puede llegar hasta las aldeas (los caminos son transitables)

El **cuadro de análisis de los objetivos** (véase el Gráfico 8**,** a continuación) sintetiza y organiza la información respecto de cada problema en un cuadro comparativo. Es una herramienta útil para promover una discusión e intercambio de ideas en el seno del equipo que diseña y ejecuta la intervención. Como siempre, la calidad del análisis y la viabilidad de las decisiones que se adopten dependerán de la calidad y legitimidad de los datos que se analicen (costos, precios, disponibilidad, prácticas locales, etc.). Los diferentes criterios se pueden medir utilizando números (por ejemplo, una escala de 1 a 3 en la que 3 es el criterio más positivo y 1 el menos positivo); se debe elegir la solución que tenga una puntuación más elevada. El ejemplo que se presenta en el Gráfico 8 utiliza una serie de criterios, pero se puede utilizar cualquier serie de criterios que sean apropiados en el contexto de que se trate. También se puede usar el análisis SWOT expuesto antes (véase el Gráfico 4, pág. 22).

GRÁFICO 8
Cuadro de análisis de objetivos

¿Qué combinación de objetivos atenderá de manera más eficaz las necesidades de la población destinataria?	**Solución A** Fortalecimiento de la capacidad de las escuelas	**Solución B** Fortalecimiento de la capacidad en las comunidades	**Solución C** Fortalecimiento de la capacidad del gobierno local	**Solución D** (combinar las soluciones A y B)
1. ¿Qué objetivos son compatibles con los **Principios Fundamentales, el mandato y las políticas** de la Cruz Roja/Media Luna Roja?	2	3	1	3
2. ¿Qué combinación de objetivos se pueden abordar con eficacia dadas las **capacidades de la organización y el equipo**?	2	3	1	3
3. ¿Hay **otras organizaciones** que ya se están ocupando del problema?	2	2	1	2
4. **Limitaciones y riesgos:** ¿Cuán vulnerable es la intervención frente a los factores externos? (véase también la Sección 5.4, pág. 35)	2	1	2	1
5. ¿Cuál es la mejor forma de apoyar la **autoría local** del proyecto?	3	1	2	3
6. ¿Cómo podemos tener en cuenta el respeto de la **cultura local**?	3	2	3	3
7. ¿Cuál es la opción o cuáles son las opciones más **eficientes en función de los costos**?	3	3	2	3
Total	**17**	**15**	**12**	**18**

En este ejemplo se usa el análisis SWOT para analizar las ventajas, deficiencias, oportunidades y amenazas de una posible estrategia de fortalecimiento de la capacidad de la comunidad. Los mismos criterios mencionados en el cuadro anterior se pueden usar para informar el análisis SWOT. El uso de un análisis SWOT de dos maneras diferentes (ahora y antes para el «análisis interno») demuestra que, como todas las herramientas, tiene muchas aplicaciones y no se emplea necesariamente solo en un punto determinado del proceso de planificación.

GRÁFICO 9. **Análisis SWOT de la estrategia de fortalecimiento de la capacidad de una comunidad**

VENTAJAS	DEFICIENCIAS
> Llega directamente a los actores comunitarios > Es más sostenible por que se sustenta en el conocimiento local > El costo es relativamente bajo, pues no requiere un equipo oneroso	> No aborda los problemas institucionales (gobierno) más generales > No aborda la necesidad de mejorar los mecanismos de gestión de desastres en la Sociedad Nacional
OPORTUNIDADES	**AMENAZAS**
> Mejora los vínculos con la comunidad para otros proyectos y programas de la Sociedad Nacional > Mejora el conocimiento de los problemas comunitarios por parte de la Sociedad Nacional	> Es un proceso prolongado para establecer una relación con la comunidad y las necesidades precisas > Depende del interés y la disposición de las comunidades > Lleva tiempo visitar muchas comunidades

Sobre la base del ejemplo que se presenta en el Gráfico 7: Selección de objetivos, pág. 27, y de acuerdo con los diversos análisis realizados anteriormente:

> El equipo de ejecución (un equipo de gestión de desastres de la Sociedad Nacional que realiza su cometido en su propio país) decide ejecutar un programa de gestión de desastres con dos proyectos (componentes del programa), combinando dos grupos de objetivos: «fortalecimiento de la capacidad de las escuelas» y «fortalecimiento de la capacidad de la comunidad».
> El tercer posible grupo de objetivos («fortalecimiento de la capacidad del gobierno local») queda excluido porque es atendido por otros actores (por ejemplo, el gobierno nacional o un organismo de las Naciones Unidas) y porque el equipo de la intervención no tiene el mismo conocimiento especializado o mandato en la materia que sí tiene en actividades basadas en la comunidad y en la escuela.
> Los factores externos que el programa no puede abordar se consideran, por el momento, de bajo riesgo, pero se volverá a examinarlos con más detalle en la Sección 5.4, pág. 35.

5. Etapa de diseño

La etapa de diseño está destinada a aclarar los objetivos de la intervención mediante una definición de enunciados precisos y cuantificables de los resultados previstos que se han de lograr en diferentes niveles. También está destinada a definir la forma en que se lograrán concretamente los resultados mediante insumos y actividades y la identificación de indicadores que sirvan para medir dichos resultados.

>5.1 Definir resultados y objetivos

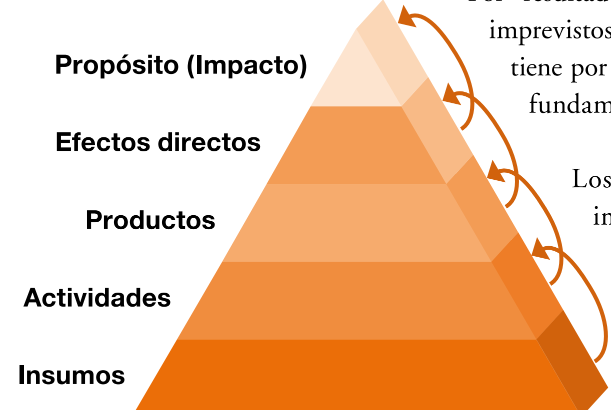


GRÁFICO 10
Resultados de la cadena de resultados/ jerarquía de los objetivos

Por «resultados» se entiende «los efectos de las medidas, que pueden ser previstos o imprevistos, positivos o negativos». Los resultados *previstos* que una intervención tiene por objeto lograr se denominan muchas veces «objetivos» y constituyen el fundamento de la planificación.

Los resultados y objetivos se pueden separar por niveles de creciente importancia, que a veces se denominan la «cadena de resultados» o la «jerarquía de objetivos», como se muestra en el Gráfico 10. Estos términos se explican en la Sección 5.2 y los ejemplos se presentan en la Sección 5.3.

Los diferentes niveles de resultados/objetivos se formulan de acuerdo con la información generada durante la fase de evaluación inicial y la etapa de análisis y se organizan en un cuadro sumario u otra estructura. La herramienta que se emplea más comúnmente es la matriz del marco lógico.

>5.2 Matriz del marco lógico

La matriz del marco lógico es una tabla de cuatro hileras y cuatro columnas, en la que se resumen todos los aspectos clave de un proyecto o programa. Establece una secuencia lógica de relaciones de causa y efecto basada en la cadena de resultados o la jerarquía de objetivos. El proceso de formulación y selección de objetivos que se explicó anteriormente sirve de base para formular los objetivos en el marco lógico.

Para los marcos lógicos se pueden utilizar diversos formatos, y es importante que haya una comprensión clara y común de los diferentes términos que se utilizan. En el Gráfico 11 se presentan el formato, la terminología y las definiciones que en el presente manual se recomienda utilizar en la Federación Internacional.

El marco lógico no muestra todos los detalles de un proyecto o programa. Otros detalles, como la propuesta, el presupuesto y el calendario de actividades, se pueden consignar en otros documentos que acompañan al marco lógico, pero que debieran estar todos ellos vinculados muy claramente con el marco lógico. El marco lógico se usa no solo para el diseño de proyectos y programas, sino que sirve también de fundamento para la ejecución, la seguimiento y la evaluación. Se trata de un documento dinámico, que se debería consultar y modificar durante todo el ciclo de la intervención.

En la sección siguiente se muestra una de las formas en que se puede crear una matriz de marco lógico de manera estructurada. Sin embargo, es importante

GRÁFICO 11. **Marco lógico: terminología**

Objetivos (Lo que queremos lograr)	**Indicadores** (Cómo medir el cambio)	**Medios de verificación** (Dónde y cómo obtener información)	**Hipótesis** (Otras cosas que hay que tener presentes)
Meta Los resultados a largo plazo que procura lograr la intervención, al cual pueden contribuir diversos factores externos a la intervención	**Indicadores de impacto** Criterios cuantitativos y/o cualitativos para medir el progreso en relación con la meta	Cómo se reunirá la información sobre el indicador (que puede incluir quién la reunirá y con qué periodicidad)	Factores externos que escapan al control de la intervención y que son necesarios para que la meta contribuya a lograr los resultados de nivel superior
Efecto(s) directo(s) Los resultados primarios que una intervención procura lograr, generalmente en términos de los conocimientos, las actitudes o las prácticas del grupo destinatario	**Indicadores de efectos directos** Criterios cuantitativos y/o cualitativos para medir el progreso en relación con los efectos directos	Véase más arriba	Factores externos que escapan al control de la intervención y que son necesarios para que los efectos directos contribuyan a lograr lograr la meta
Productos Son los bienes, servicios y productos tangibles y otros resultados inmediatos que conducen al logro de los efectos directos	**Indicadores de productos** Criterios cuantitativos y/o cualitativos para medir el progreso en relación con los productos	Véase más arriba	Factores externos que escapan al control de la intervención y que son necesarios para que los productos contribuyan a lograr los efectos directos
Actividades Serie de tareas que se han de ejecutar para obtener los productos	**Insumos** Los materiales y recursos que se necesitan para ejecutar las actividades	**Costos (y fuentes)** Los costos sumarios de cada uno de los recursos y actividades identificados; también se pueden especificar las fuentes de ingresos	Factores externos que escapan al control de la intervención y que son necesarios para que las actividades puedan lograr los productos

observar que la tarea se puede encarar de diversas maneras. Se trata de un proceso de mejora mediante ensayo y error y no solo una serie de pasos lineales.

Una forma de hacerlo es consignar primero todos los objetivos y verificar luego si se ajustan a la realidad mediante un examen de las hipótesis en cada nivel, antes de añadir los indicadores y los medios de verificación. Este es el enfoque que hemos adoptado en la presente sección. Otro enfoque consiste en consignar todos los objetivos, junto con sus indicadores y medios de verificación, antes de pasar a elaborar las hipótesis.

A medida que se redactan nuevas partes del marco lógico, muchas veces será preciso verificar la información acopiada anteriormente y, de ser necesario, revisarla. Sin embargo, escoger uno de los enfoques amplios para la elaboración de la matriz puede a veces ayudar a orientar al equipo. La secuencia de pasos que se presenta, por lo tanto, es solo ilustrativa y el equipo de intervención debe usarla si la considera útil. Los ejemplos que se dan de los enunciados de los objetivos se han tomado del ejemplo completo de marco lógico que se presenta en el Gráfico 15, pág. 44.

>5.3 Formular los objetivos

En esta etapa, los proyectos de objetivos seleccionados de entre los que figuran en el árbol de objetivos se deben trasladar al marco lógico y refinar, en caso necesario, a fin de producir un conjunto completo de objetivos para la intervención. De conformidad con el enfoque de la gestión basada en los resultados, el marco lógico se debe centrar en el logro de cambios auténticos que se puedan medir.

Todos los objetivos se deben expresar por escrito en la forma de enunciados sencillos, claros y concisos que describan el resultado previsto lograr. Los diferentes niveles de objetivos esbozados en el Gráfico se explican ahora con más detalle.

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Hipótesis
Meta			
Efectos directos			
Productos			
Actividades			

Meta

La «meta» es un enunciado sencillo y claro que describe «los resultados a largo plazo que procura lograr la intervención, al cual pueden contribuir diversos factores ajenos a la intervención». Debería reflejar la finalidad última de la intervención, esto es, las condiciones que se han de modificar. Se relaciona con el tercer nivel de resultados, aquellos sobre los cuales usted tiene menos control.

Por ejemplo, la meta de un proyecto de nutrición de la madre y el niño podría enunciarse como sigue: «Reducir la mortalidad infantil asociada con la nutrición deficiente en las comunidades destinatarias». Hay factores distintos del proyecto de nutrición que pueden contribuir a reducir la mortalidad infantil. Otras intervenciones de salud, como las campañas de inmunización o la construcción de clínicas de salud, pueden incidir en la reducción de la mortalidad infantil. Los proyectos de medios de subsistencia que aumentan el ingreso de los hogares también ayudan a reducir la mortalidad infantil.

Muchas veces, la meta se puede derivar del objetivo principal enunciado en el árbol de objetivos (véase el Gráfico 6, pág. 27). La meta se puede tomar también de un objetivo de nivel inferior en el árbol de objetivos, especialmente si el objetivo principal que se identificó originalmente figuraba en un nivel muy elevado (por ejemplo, «mejorar el bienestar general de la comunidad»).

Ejemplo de la meta de un proyecto

Reducir defunciones y traumatismos causados por desastres en el Distrito Oriental

Por «impacto» se entiende fundamentalmente los resultados *reales* a largo plazo producidos por la intervención, sean positivos o negativos, primarios o secundarios, directos o indirectos, previstos o imprevistos[11]. El impacto se refiere al mismo nivel de resultados a largo plazo que figuran en la meta, pero la meta se refiere a los resultados *positivos previstos* de la intervención únicamente.

11. *Véase en el glosario (Anexo 3) la entrada correspondiente a este término, adaptada de OCDE/DAC (Comité de Asistencia para el Desarrollo), Grupo de Trabajo sobre evaluación de la asistencia, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, 2002.*

Efectos directos

Los «efectos directos» son «los resultados primarios que una intervención procura lograr, generalmente en términos de los conocimientos, las actitudes o las prácticas del grupo destinatario». El logro de los efectos directos debería contribuir directamente a la consecución de la meta general. Los efectos directos son los efectos previstos a medio plazo de los productos de una intervención. Usted tiene menos control sobre los efectos directos que sobre los productos.

Muchas veces los efectos directos se pueden derivar del nivel inferior siguiente en el árbol de objetivos (véase el Gráfico 6, pág. 27). La meta y los efectos directos de una intervención se toman a menudo directamente del plan estratégico de una organización o son influidos por este. Incluso en este caso, el proceso de definir objetivos sobre la base del análisis es un paso vital para verificar si existen efectos directos adicionales propios de la situación. Es, también, una validación necesaria de la pertinencia de la estrategia más general en el contexto específico en el cual se están elaborando el proyecto o el programa. Según el contexto de la intervención, se pueden adoptar uno o más efectos directos.

Ejemplo de efecto directo 1 del proyecto

Mejorar la capacidad de las comunidades para prepararse para desastres y para responder a los desastres.

Productos

Los «productos» son «los bienes, servicios y productos tangibles y otros resultados inmediatos que conducen al logro de los efectos directos». Son los efectos más inmediatos de una actividad, los resultados sobre los cuales usted tiene más control.

Los productos debieran describir todos los resultados que es preciso obtener a fin de lograr los efectos directos, ni más, ni menos. Por lo común, los productos clave se pueden derivar de los enunciados de los objetivos en el nivel inferior siguiente del árbol de objetivos, pero es necesario verificar si hay algunos productos que faltan o son innecesarios.

Ejemplo de productos (para el efecto directo 1)

1.1 Los Comités Comunitarios de Gestión de Desastres elaboran planes comunitarios de gestión de desastres.

1.2 Se establecen sistemas de alerta temprana para vigilar los riesgos de desastre.

1.3 Mejora el conocimiento de las comunidades respecto de las medidas para prepararse para desastres y responder en casos de desastre.

Actividades

Por «actividades» se entiende la serie de tareas que se han de ejecutar para obtener los productos, las medidas cotidianas que se deben realizar para lograr los productos del proyecto o el programa y, por extensión, los efectos directos.

Las actividades no siempre están incluidas en el marco lógico. A veces están incluidas con detalle, otras veces en forma resumida; a veces, están ausentes. Si únicamente están resumidas o si no se las ha incluido en el marco lógico, por lo común se enuncian con más detalle en otro documento, junto con el calendario de actividades (plan de trabajo) (véase la Sección 6.1, pág. 46).

Ejemplo de actividades para el producto 1.1

1.1.1 Organizar 10 reuniones de planificación comunitaria.
1.1.2 Formar facilitadores interpares e instructores profesionales
1.1.3 Preparar/traducir materiales de información sobre gestión de desastres.

Insumos/recursos, costos y fuentes

Los insumos/recursos son los materiales y medios necesarios para ejecutar las actividades planificadas. Este concepto abarca el personal necesario (número y perfil), el equipo, las instalaciones, la asistencia técnica, los fondos, los servicios por contrata, etc.

Ejemplo de insumos

Locales para celebrar reuniones, instructores/facilitadores interpares, materiales de formación. Costos/fuentes: 20.000 francos suizos (llamamiento), 3.000 francos suizos (fondos obtenidos localmente), tiempo de voluntarios, locales donados para reuniones.

5.3.1 Verificar la lógica de los objetivos: el nexo de causa y efecto

La primera columna de la matriz del marco lógico resume la lógica de «medios para el fin» del proyecto o programa propuesto (denominada también «lógica de la intervención»). Cuando la jerarquía de objetivos se lee de abajo arriba, se puede expresar en los siguientes términos:

SI se suministran **insumos, ENTONCES** se pueden realizar actividades.
SI se realizan **las actividades, ENTONCES** se pueden producir **productos.**
SI se producen **productos, ENTONCES** se logrará el **efecto directo** del proyecto**.**
SI se logra el **efecto directo** del proyecto, **ENTONCES** ello debería contribuir a la consecución de la **meta.**

Si invertimos la secuencia, podemos decir lo siguiente:

SI queremos contribuir a la **meta, ENTONCES** debemos lograr el **efecto directo** del proyecto.
SI queremos lograr el **efecto directo del proyecto, ENTONCES** debemos producir los **productos**.
SI queremos producir los **productos, ENTONCES** debemos ejecutar las **actividades** especificadas**.**
SI queremos ejecutar las actividades especificadas**, ENTONCES** debemos estar en condiciones de obtener los **insumos** identificados.

Esta lógica se pone a prueba y se refina mediante el análisis de las hipótesis en la cuarta columna de la matriz.

>5.4 Hipótesis y riesgos

Las «hipótesis» del marco lógico son factores externos que son importantes para el éxito de la intervención, pero que escapan al control de este. También deberían ser «probables», es decir, de ocurrencia razonablemente probable, pero no ciertas ni improbables.

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Hipótesis
Meta			
Efectos directos			
Productos			
Actividades			

Por ejemplo, en un proyecto de agricultura en una zona en la cual ha habido ocasionalmente sequías, la hipótesis sería la siguiente: «*No habrá sequía durante el proyecto.*» Este factor externo a todas luces escapa al control del equipo de ejecución e influirá en el éxito del proyecto si no resulta cierto y se produce una sequía.

Otros ejemplos de factores externos que escapan al control del proyecto son los cambios políticos y económicos, la guerra o los disturbios civiles y las acciones de otros factores, como los organismos públicos, las organizaciones privadas y las organizaciones de la sociedad civil.

Es importante identificar las hipótesis porque ayudan a verificar si los objetivos propuestos en el proyecto son razonables y están fundamentados o se basan en un optimismo carente de realismo o en una evaluación inicial deficiente. La identificación de las hipótesis es una «verificación de la realidad» de las posibilidades de éxito de una intervención y puede llevar a modificar los objetivos y sus indicadores (véase la Sección 5.5).

Es importante efectuar la seguimiento de las hipótesis durante la vigencia de la intervención, a fin de adoptar decisiones respecto de la forma de gestionarlas. Por ejemplo, si hubiera una sequía inesperada, el equipo de ejecución tendría que examinar la forma de encontrar otras fuentes de agua. Cuando se trata de factores que escapan aún más al control del proyecto – como el estallido o la intensificación de un conflicto interno –, el equipo del proyecto tendría que examinar una reducción de la escala del proyecto o incluso su terminación.

¿Qué diferencia hay entre una «hipótesis» y un «riesgo»?

Una hipótesis describe un riesgo por medio de un enunciado positivo de las condiciones que se han de cumplir para que el proyecto pueda lograr sus objetivos. El riesgo, «la situación de seguridad empeora», se puede expresar en la forma de hipótesis: «la situación política y de seguridad se mantiene estable». Los riesgos se identifican muchas veces durante la etapa de evaluación inicial y se reformulan como hipótesis durante el diseño del marco lógico.

Hay varios enfoques para identificar qué hipótesis se deben supervisar durante la intervención, por lo común sobre la base de una serie de interrogantes clave. Aunque al principio le puede parecer complicado, cuando se familiarice con la formulación de marcos lógicos, el proceso resultará más sencillo. Se recomiendan los seis pasos siguientes para facilitar la identificación de las hipótesis, seguidos por dos ejemplos que ilustran la forma en que se aplican esos pasos a dos posibles hipótesis, una de las cuales es una hipótesis real (véase el Gráfico 13: Cómo determinar una hipótesis, pág. 37).

5.4.1 Pasos recomendados para identificar una hipótesis

Paso 1: Identificar los factores externos/riesgos críticos.
Se hace típicamente en la fase de evaluación inicial o la etapa de análisis de la fase de planificación, por ejemplo, mediante el análisis de problemas, el análisis SWOT u otras herramientas similares. También se puede hacer mediante un examen de cada objetivo en el marco lógico, preguntándose qué puede impedir que se lo logre.

Paso 2: Reformular los factores externos/riesgos en la forma de hipótesis, esto es, enunciados de las condiciones positivas que se necesitan para que la intervención tenga éxito.
Las hipótesis identifican problemas o riesgos potenciales que pueden impedir u obstaculizar el logro de los objetivos, pero se reformulan en la forma de condiciones necesarias para el éxito del proyecto o del programa (véase más arriba lo que se dice sobre la diferencia entre hipótesis y riesgos).

Paso 3: Adaptar las hipótesis a los objetivos específicos
Cada hipótesis debería estar vinculada a un objetivo específico en el marco lógico: son condiciones que deben ser válidas para que el logro de un nivel de resultados conduzca al siguiente. Por ejemplo, la hipótesis de que «*Los precios de los materiales de construcción siguen dentro de los límites del presupuesto del proyecto*» se aplica al producto «*Se distribuyen equipos para albergues de transición*». Una prueba de «si y entonces» ayuda a identificar la hipótesis correcta en el nivel correcto, por ejemplo:

> **SI** «*Se distribuyen equipos para albergues de transición*».
> **Y** la hipótesis de que «*Los precios de los materiales de construcción siguen dentro de los límites del presupuesto del proyecto*» es válida,
> **ENTONCES** se logrará el efecto directo «*Mejorar el acceso al albergue de transición en las comunidades destinatarias*».

En algunos casos, una hipótesis general se puede aplicar a todos los objetivos, por ejemplo: «*La situación política sigue estable y ello permite la ejecución del proyecto*». Es mejor expresar una hipótesis global a nivel de meta, en el entendimiento de que dicha hipótesis también afectará a todos los objetivos inferiores si no es válida.


GRÁFICO 12
Prueba «si y entonces»

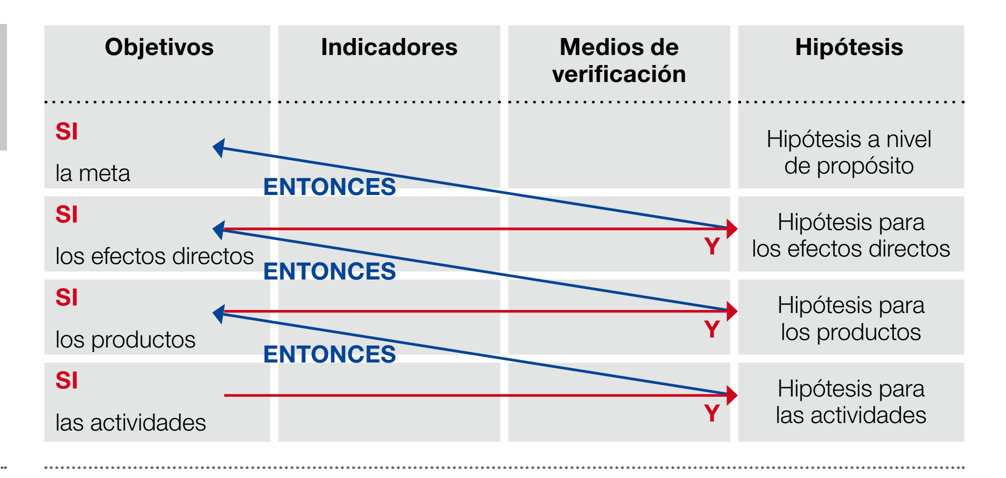


GRÁFICO 13. **Cómo determinar una hipótesis**

Pasos	Dos ejemplos de posibles hipótesis para un proyecto de medios de subsistencia basados en la pesca	
1. Identificar los factores externos/riesgos críticos.	Se agota la oferta local de pescado.	La recesión económica amenaza el mercado de productos de la pesca.
2. Volver a enunciar el factor como hipótesis: un enunciado de la condición positiva necesaria para el éxito.	La oferta de pescado no se agota por la sobrepesca.	La recesión económica no amenaza el mercado de los productos de la pesca.
3. Concordar la hipótesis con el objetivo específico.	Nivel de efecto directo: **SI** logramos el efecto directo «apoyar el desarrollo de pequeñas empresas pesqueras en las comunidades destinatarias» **Y** la hipótesis «*la oferta local de pescado no se agota*» es válida **ENTONCES** contribuiremos a la meta de «*mejorar los medios de subsistencia de las comunidades destinatarias*».	Nivel de efecto directo: **SI** logramos el efecto directo «*apoyar el desarrollo de pequeñas empresas pesqueras en las comunidades destinatarias*» **Y** la hipótesis «*la recesión económica no amenaza el mercado de productos de la pesca*» es válida **ENTONCES** contribuiremos a la meta de «*mejorar los medios de subsistencia de las comunidades destinatarias*».
4. Verificar que la hipótesis sea verdaderamente importante.	Sí, se necesita una oferta suficiente de pescado para desarrollar medios de subsistencia basados en la pesca.	Sí, se necesita una economía próspera para desarrollar medios de subsistencia basados en la pesca.
5. Verificar que la hipótesis realmente escapa al control del proyecto.	**No se incluye en el marco lógico como hipótesis** porque el proyecto puede controlar la situación, por ejemplo: > Diseñando actividades y objetivos que eduquen a los pescadores locales; y > Facilitando acuerdos comunitarios sobre los derechos y épocas de pesca para limitar la sobrepesca.	Aunque el proyecto tal vez pueda anticipar una recesión económica, escapa a su control impedirla.
6. Verificar que la hipótesis sea probable.	No se incluye como hipótesis porque puede controlarse (como se muestra en el Paso 5).	**Se incluye en el marco lógico como hipótesis** porque hay una probabilidad razonable de que pueda haber una recesión, aunque no haya certidumbre o sea muy improbable. Por lo tanto, se debe supervisar el estado de la economía durante la vigencia de la intervención.

Paso 4: Verificar que la hipótesis sea verdaderamente importante.

Un exceso de hipótesis puede complicar el marco lógico y la seguimiento. Por lo tanto, es importante limitar las hipótesis únicamente a las que constituirían una amenaza para el éxito de la intervención si *no* fueran válidas.

Por ejemplo, para el producto «*Se distribuyen equipos para albergue de transición*», es innecesario enunciar como hipótesis que «*En la zona hay transporte público*» si los equipos para albergue se distribuyen mediante vehículos del organismo y son recogidos por personas que acuden a pie. Sin embargo, la hipótesis relacionada con el transporte público puede ser relevante en relación con un producto distinto de la intervención, por ejemplo que «*Se imparte formación a los voluntarios de la región en competencias de albergue en la oficina central*», si los voluntarios tienen que usar el transporte público para acudir a los cursos.

Paso 5: Verificar que la hipótesis escapa verdaderamente al control de la intervención.

Es importante abstenerse de enunciar una hipótesis como algo que la intervención misma debe abordar. Por ejemplo, en el contexto de un proyecto de promoción sanitaria, la hipótesis de que *«La población se muestra receptiva a los mensajes de aseo personal»* acaso no sea una buena hipótesis cuando el equipo de intervención puede obtener empleados o voluntarios con formación apropiada para consultar a la población destinataria a fin de formular y difundir mensajes de higiene que interesen a la gente.

Paso 6: Verificar que la hipótesis sea «probable».

Una hipótesis que se debe incluir en el marco lógico y supervisar es una hipótesis «probable», esto es, *un factor externo importante que muy probablemente será válido, aunque haya siempre una probabilidad razonable de que no lo sea*. Debido a este elemento de incertidumbre, es importante supervisar el factor externo durante la intervención, a fin de tomar medidas correctivas en caso necesario.

Los factores externos que son «ciertos» o «improbables» requieren un trato diferente. *Un factor externo importante que* ciertamente *será válido no debe figurar entre las hipótesis.* Es cierto que la condición positiva *ha de ocurrir*, en cuyo caso no hay necesidad de adoptar ninguna medida.

Un factor externo importante que es improbable *que sea válido no debe figurar entre las hipótesis.* El diseño del proyecto o del programa se debe modificar para tener en cuenta ese factor externo riesgoso.

Si es imposible modificar la intervención para tener en cuenta un factor externo que es improbable que sea válido (esto es, un alto riesgo), ello significa que la intervención no es viable y hay que volver a examinarla.

>5.5 Indicadores

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Hipótesis
Meta	Indicadores de impacto		
Efectos directos	Indicadores de efectos directos		
Productos	Indicadores de productos		
Actividades	Indicadores de procesos *(si se los emplea)*		

Un indicador es una unidad de medida que ayuda a determinar qué progreso se está haciendo hacia la consecución de un resultado previsto (objetivo). Los indicadores expresan qué información se ha de reunir para responder a interrogantes clave acerca del progreso de una intervención. Estos interrogantes se vinculan a diferentes criterios de evaluación (que figuran entre paréntesis después de cada interrogante)[12]:

- ¿Cuánto hemos hecho? ¿Cuántos recursos usamos para llegar allí? (*eficiencia*)
- ¿Estamos logrando lo que nos propusimos? (*eficacia*)
- ¿Qué piensan de nuestra labor las personas a las que estamos tratando de ayudar? (*pertinencia y adecuación*)
- ¿Responde la intervención a necesidades reales? (*eficacia, pertinencia y adecuación*)
- ¿Logra su meta la labor que estamos haciendo? (*impacto*)
- ¿Serán duraderos los beneficios para la población, incluso después de que termine la intervención? (*sostenibilidad*)

12. *Para definiciones detalladas de estos criterios, véase Federación Internacional, Management Policy for Evaluations Policy 2010.*

La información reunida sobre los indicadores se usa para evaluar el progreso y orientar la adopción de decisiones mediante la ejecución, seguimiento y evaluación de la intervención. Esa información puede ayudar a aprender de la experiencia de una intervención a fin de sustentarse en resultados satisfactorios y evitar la repetición de errores.

Los indicadores pueden ser cuantitativos (por ejemplo, el porcentaje de agricultores que adoptan una nueva tecnología, el número de obras de saneamiento construidas o renovadas) o cualitativos (por ejemplo, el nivel de interés de los agricultores en emplear nueva tecnología, las percepciones de los beneficiarios respecto de la calidad de las obras de saneamiento suministradas). Lo mejor es combinar ambos tipos de indicadores toda vez que sea posible.

Hay diferentes niveles de indicadores, que se conforman a la jerarquía de objetivos del marco lógico, como se ve en el Gráfico 14 (tomado de un proyecto de desarrollo de medios de subsistencia). (Para más ejemplos de indicadores en los diferentes niveles, véase también el Gráfico 15: Marco lógico para un proyecto de gestión de desastres de una escuela y de una comunidad, pág. 44.)

Por lo común es más fácil medir exactamente los indicadores de procesos y productos que los indicadores de efectos directos, como los cambios en el comportamiento. Los niveles superiores de la jerarquía de indicadores requieren más análisis y síntesis de diferentes tipos y fuentes de información. Esa circunstancia influye en los métodos de reunión y análisis de datos en las fases de seguimiento y evaluación, con consecuencias, a su vez, respecto de la dotación de personal, los presupuestos y el calendario.

GRÁFICO 14. **Niveles de objetivos e indicadores (para un proyecto de medios de subsistencia)**

Nivel de objetivos	Nivel de indicadores	Principales criterios de evaluación
Meta Mejorar el bienestar económico de los habitantes del distrito destinatario	**Indicador de impacto** **P1** % de población que vive con menos de 1 dólar EE.UU. por día	> Sostenibilidad > Impacto
Efecto directo 1 Mejorar las oportunidades económicas de los hogares en las comunidades destinatarias	**Indicadores de efectos directos** **1a** % de hogares que realizan actividades satisfactorias de generación de ingresos **1b** % de personas beneficiadas que se declaran «satisfechas» o «muy satisfechas» con las oportunidades que se han suministrado	> Sostenibilidad > Eficacia > Pertinencia y adecuación
Producto 1.1 Se elaboran planes de actividades generadoras de ingresos en los hogares de las comunidades destinatarias	**Indicador de producto** **1.1a** % de hogares participantes que han completado un plan de actividades generadoras de ingresos **1.1b** Núm. de planes de actividades generadoras de ingresos que se elaboran	> Eficiencia > Pertinencia
Actividades **1.1.1** Sesión de planificación de proyectos de apoyo a los medios de subsistencia de los hogares	**Indicador de proceso (actividad)** **1.1.1** Núm. de hogares que participaron en la sesión de planificación	> Eficiencia

5.5.1 Metas y parámetros de referencia y relación entre ambos

Es importante observar que un indicador es únicamente una unidad de medida. No tiene atribuido un valor previsto hasta que la información (por ejemplo, derivada de la fase de evaluación inicial) se puede analizar para determinar un valor previsto ajustado a la realidad. Un «parámetro de referencia» es un análisis que describe la situación antes de una intervención y ese parámetro sirve de referencia para evaluar el progreso o hacer comparaciones. Idealmente se trata de una medida que se compara con los indicadores antes de que se inicie la intervención. Un «valor previsto» es la medida que el indicador del proyecto o del programa espera alcanzar. Los valores «reales» son, pues, los niveles a los cuales se llega durante la ejecución.

Por ejemplo, si el parámetro de referencia es *«20% de los hogares realizan actividades satisfactorias de generación de ingresos»*, duplicar ese porcentaje a *«40% de los hogares»* podría ser un valor previsto razonable, según la capacidad de que disponga el organismo de ejecución. Si la medición del parámetro de referencia fuera superior o inferior a 20%, habría que modificar el valor previsto en consecuencia.

5.5.2 Como definir los indicadores

Para definir los indicadores se pueden aplicar tres pasos útiles:

Paso 1: Aclarar los objetivos.
Examine la intención precisa de los objetivos y asegúrese de que entiende con claridad los cambios exactos que desea obtener. Para tener buenos indicadores hay que empezar con la formulación de buenos objetivos en los que todos estén de acuerdo.

Paso 2: Elaborar una lista de posibles indicadores. Por lo común, se pueden identificar fácilmente numerosos indicadores. Muchas veces, es útil elaborar primero una lista larga por medio de la tormenta de ideas o sobre la base de experiencias en proyectos o programas similares. Puede ser especialmente útil remitirse a indicadores internacionales normalizados del sector para un proyecto o programa similar. Aliente ahora la creatividad y la libre expresión de ideas.

Paso 3: Evaluar posibles indicadores y escoger los mejores.
Al refinar y seleccionar los indicadores definitivos, usted debe fijar un criterio estricto y obrar con carácter práctico. La reunión de datos resulta onerosa; por esa razón debe escoger únicamente aquellos indicadores que representen las dimensiones más importantes y fundamentales de los resultados que quiera obtener.

Verificar si los indicadores se conforman a una serie de criterios «SMART» (véase el recuadro) es un método bien conocido que puede servir para examinar los indicadores sugerido, a fin de tener la certeza de que ayudarán al equipo a supervisar y evaluar con exactitud los progresos o el éxito del proyecto o del programa.

Los mismos criterios se pueden usar para formular indicadores. Por ejemplo, para el efecto directo «**Mejorar la capacidad de las comunidades de prepararse para desastres, responder a los desastres y mitigarlos**», el tema del indicador sería el

Criterios SMART

Los criterios SMART son una fórmula bien conocida para verificar la calidad de los indicadores. Todos los indicadores debieran conformarse a los siguientes criterios para que sea posible medirlos de manera exacta y fiable:

> **Específico:** El indicador mide clara y directamente un resultado específico en relación con el objetivo que cuantifica.

> **Mensurable:** El indicador tiene un enunciado inequívoco de modo que todas las partes están de acuerdo en cuanto a su cobertura y hay medios prácticos de medir el indicador.

> **Accionable:** La medición del indicador es viable y ajustada a la realidad, dentro de los recursos y la capacidad del proyecto o del programa y se dispone de datos.

> **Relevante:** El indicador suministra información apropiada que es la más adecuada para medir el resultado previsto o el cambio enunciado en el objetivo.

> **Limitado en el tiempo:** El indicador enuncia el plazo específico durante el cual se ha de medir.

siguiente: «*Práctica de las medidas de preparación para desastres.*» Para que este indicador sea exacto y objetivamente verificable, se añaden elementos que se conforman a los criterios SMART:

Criterios SMART	**Tema del indicador: Práctica de las medidas de preparación para desastres**
Añadir cualidad **Específica**	Personas que practican las medidas de preparación para desastres **identificadas en el plan de gestión de desastres de la comunidad**
Añadir distrito o grupo destinatario **Específico**	Personas **en el Distrito Oriental** que practican las medidas de preparación para desastres identificadas en el plan de gestión de desastres de la comunidad
Añadir cantidad **Mensurable**	**Porcentaje** de personas en el Distrito Oriental **que practican 5 o más** de las medidas de preparación para desastres identificadas en el plan de gestión de desastres de la comunidad
Cerciorarse de que la información sea **Accionable**	La información se puede reunir mediante una encuesta de hogares
Cerciorarse de que la información sea **Relevante**	«Practica de las medidas de preparación» es relevante cuando se habla de ¨prepararse para desastres¨
Determinar que sea **limitado en el Tiempo**	Porcentaje de personas en el Distrito Oriental que practican 5 o más de las medidas de preparación para desastres identificadas en el plan de gestión de desastres de la comunidad **dentro de 2 años**
Fijar el **valor previsto** después de determinar el parámetro de referencia	**80%** de la población de las comunidades participantes en el Distrito Oriental que practican 5 o más de las medidas de preparación para desastres identificadas en el plan de gestión de desastres de la comunidad dentro de 2 años

5.5.3 Trampas en los indicadores

Seguidamente se indican algunas de las trampas más frecuentes con que tropezamos cuando tratamos de identificar indicadores:

Trampa	Cómo evitarla
Selección de un número excesivo de indicadores Confeccionar largas listas de indicadores que nunca nadie mide.	> ¡Hay que ser realista! Los indicadores solo tienen que captar lo que sea necesario para la seguimiento y la evaluación y ser realistas en términos de la reunión de datos. > Entre 1 y 3 indicadores por cada enunciado de objetivo son por lo común suficientes.
«Enunciar indicadores que equivalen a reinventar la rueda» Diseñar indicadores cuando ya existen indicadores satisfactorios.	> Se pueden usar indicadores normalizados, internacionales o industriales, por ejemplo los indicadores elaborados por los organismos de las Naciones Unidas (como los que se usan para los Objetivos de Desarrollo del Milenio) o en encuestas demográficas o sanitarias, que se han usado y puesto a prueba ampliamente.
Indicadores de gran densidad de trabajo Selección de indicadores sumamente complejos que requieren una reunión y un análisis de datos de gran densidad de trabajo.	> Averiguar si hay fuentes de indicadores secundarios. Puede ser eficaz en función de los costos adoptar indicadores para los cuales un ministerio de gobierno, una organización internacional, etc. ya han reunido o reunirán datos.
Indicadores que no son relevantes Selección de indicadores que son enunciados de actividades o resultados o indicadores que no miden directamente el objetivo.	Asegurar que estas preguntas se puedan responder en forma afirmativa: > ¿Es este enunciado un criterio o medición con el que podemos demostrar progreso? > Si medimos este indicador, ¿sabremos cuál es el nivel de progreso?
Indicadores imprecisos Los indicadores no son específicos y, por lo tanto, no se prestan fácilmente a la medición.	> Los indicadores deben ser sencillos, claros y precisos en cuanto sea posible (véanse los criterios SMART). > Por ejemplo, es mejor preguntar cuántos niños tienen una relación de peso/altura superior a los niveles de desnutrición que preguntar, en general, si los miembros del hogar sufren de malnutrición.
Indicadores de bajo nivel Concentración excesiva en indicadores que miden solo productos o actividades.	> Aunque son más fáciles de reunir y son más útiles para la gestión de proyectos o programas, los datos para los indicadores al nivel de productos no muestran el progreso o el impacto de un proyecto o programa. > Es importante tener un número reducido de indicadores en los niveles de productos, efectos directos e impacto. También pueden ser útiles otras fuentes de indicadores de efectos directos y de impacto, como los usados por otros organismos.

Cuando se definen indicadores, es importante considerar cuidadosamente en qué forma se reunirá, almacenará y analizará la información concreta. El tema se examina en la sección siguiente.

>5.6 Medios de verificación

Objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Hipótesis
Meta			
Efectos directos			
Productos			
Actividades			

Los «medios de verificación» son las formas en que se van a reunir efectivamente los datos sobre los indicadores para supervisar y evaluar el progreso de la intervención. Por ejemplo, la temperatura del cuerpo es un indicador del estado de salud y un termómetro es la fuente de información.

Los medios de verificación se deben definir al mismo tiempo en que se formula el indicador. Esto es especialmente importante porque ayuda a poner a prueba si el indicador se puede o no medir de manera realista, con una cuantía razonable de tiempo, dinero y esfuerzo.

Esta etapa se puede dividir en dos pasos:

Paso 1: Definir las fuentes de datos.

Por lo común, en este caso se indica la fuente de la cual se recogerán los datos para cuantificar el indicador, ya sea mediante la investigación primaria (informes u otras informaciones reunidas de estudios especiales, encuestas, observaciones, deliberaciones de grupos temáticos y diferentes instrumentos participativos, como los indicados en la guía[13] del análisis de la vulnerabilidad y la capacidad de la Federación) y/o investigaciones secundarias, es decir, las fuentes documentales disponibles (por ejemplo, registros administrativos, informes del progreso, cuentas de proyectos, estadísticas oficiales, etc.).

A veces, en la etapa de planificación inicial solo se pueden identificar las fuentes de información, y el Paso 2 se completará con más detalle cuando se proceda a diseñar el sistema de seguimiento.

Paso 2: Identificar los métodos de reunión de datos.

Además, los medios de verificación pueden especificar *cómo* se ha de reunir la información. Si no se hace en esta etapa, esta operación se puede realizar al tiempo de diseñar el sistema de seguimiento.

La identificación de los métodos de reunión de datos puede incluir lo siguiente:

> La consulta de fuentes de investigación secundarias (como las mencionadas más arriba).
> La especificación de los métodos de investigación primaria que se utilizarán (como los mencionados más arriba).
> Para más detalle, también se puede incluir la información siguiente, aunque por lo común esta información se mencionará en un plan de seguimiento y evaluación: quién participará en la reunión de datos (por ejemplo, equipos contratados para realizar encuestas, la oficina sanitaria del distrito, el equipo de gestión del proyecto o del programa, etc.)
> Cuándo y con qué periodicidad se suministrará la información (por ejemplo, por mes, por trimestre, por año, etc.)
> ¿Cómo se analizarán los datos?

Usted debe examinar si será posible reunir los datos con las capacidades disponibles. Si la información necesaria no se puede reunir fácilmente con las capacidades disponibles, este aspecto debe ser objeto de una cuidadosa discusión. ¿Cómo se puede reunir la información necesaria con los sistemas existentes o mediante mejoras de estos sistemas? Si actualmente no se está reuniendo información importante, en el plan general de intervención es preciso presupuestar el tiempo y los gastos adicionales a ese efecto.

Si los medios de verificación implican que es demasiado oneroso o complicado reunir información sobre un indicador determinado, considere si conviene reemplazarlo con un indicador más fácil de medir, que bien puede ser un indicador indirecto. Por ejemplo, puede ser muy difícil medir los aumentos reales del ingreso de la comunidad, por cuanto no es posible tener acceso a los estados de cuentas de banco de las personas.

13. *Se puede consultar en http://www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/resources/preparing-disasters/vca/vca-toolbox-sp.pdf.*

GRÁFICO 15. **Marco lógico para un proyecto de gestión de desastres de una escuela y de una comunidad**

Objetivos (Lo que usted quiere lograr)	**Indicadores** (Cómo medir el cambio)	**Medios de verificación** (Dónde y cómo obtener información)	**Hipótesis** (Otras cosas que hay que tener presentes)
Meta del proyecto: Reducir las defunciones y traumatismos causados por desastres en el Distrito Oriental.	P1: relación de defunciones causadas por desastres/número de personas expuestas a un desastre en el distrito destinatario *(10:100.000 dentro de 2 años)* P2: % de traumatismos causados por desastres en la población expuesta a un desastre en el distrito destinatario *(5% dentro de 2 años)*	P1: Estadísticas del Organismo de Gestión de Desastres del Gobierno de Equislandia para la región *(analizadas por el director del proyecto, anualmente)* P2: Encuesta por muestreo realizada por los responsables de la gestión de desastres en la filial/información de seguimiento de las reuniones de los CCGD *(examinadas semestralmente por el director del proyecto)*	No se producen grandes epidemias imprevistas, desórdenes civiles importantes o «megadesastres».
Fortalecimiento de la capacidad de gestión de desastres en la comunidad			
Efecto directo 1: Mejorar la capacidad de las comunidades para prepararse para desastres y responder en casos de desastre.	1a: % de la población de las comunidades participantes que practican 5 o más de las medidas de preparación para desastres identificadas en el plan de gestión de desastres de la comunidad *(80% dentro de 2 años)* 1b: % de comunidades destinatarias que han adoptado mecanismos de respuesta *(80% en 2 años)*	1a: Discusiones de grupos temáticos durante las reuniones de los CCGD *(mensuales, por parte de los miembros de los CCGD y los voluntarios de la Cruz Roja)* 1b: Reuniones de los CCGD/Planes de gestión de desastres *(reunidos y verificados por el responsable del proyecto)*	La situación política y de seguridad se mantiene estable y ello permite aplicar las medidas a nivel comunitario.
Producto 1.1 Los Comités Comunitarios de Gestión de Desastres (CCGD) elaboran y ponen a prueba los planes comunitarios de gestión de desastres. **Producto 1.2** Se establecen sistemas de alerta temprana para vigilar los riesgos de desastre. **Producto 1.3** Mejoran los conocimientos de la comunidad sobre las medidas para prepararse para desastres y responder en casos de desastre.	1.1: Núm. de comunidades participantes que tienen un plan de gestión de desastres comprobado *(16 [de 20] dentro de 2 años)* 1.2: % de comunidades que tienen instituido un sistema de alerta temprana *(90% dentro de 2 años)* 1.3: % de personas [de las cuales 50% son mujeres] en las comunidades participantes que pueden identificar como mínimo 5 medidas de preparación y 5 medidas de respuesta. *(75% dentro de 1 año)*	1.1: Copias de los planes de gestión de desastres *(reunidas por el director del proyecto)* 1.2: Informe del responsable sobre el terreno 1.3: Discusiones de grupos temáticos *(trimestrales, por parte de voluntarios de la Sociedad Nacional y personal del proyecto)*, verificadas durante el simulacro anual de desastre *(anualmente por parte de los miembros de los CCGD y los responsables de proyectos de la Sociedad Nacional)*	La economía sigue estable y no se agudiza la escasez de alimentos. La situación de seguridad en el país no impide la aplicación del plan de gestión de desastres. Los dirigentes políticos locales apoyan la aplicación de las conclusiones del AVC.

Actividades (para el producto 1.1) Organizar 10 reuniones de planificación comunitaria. Obtener los servicios de facilitadores interpares voluntarios. Preparar y traducir materiales de sensibilización en gestión de desastres basada en la comunidad.	**Insumos/recursos** 1.1.1: Locales para celebrar reuniones, instructores/facilitadores interpares, materiales de formación 1.1.2: Dietas 1.1.3: Ordenadores, impresoras, materiales de sensibilización, traductor	**Costos y fuentes** 20.000 francos suizos (llamamiento) 2.000 francos suizos (fondos obtenidos localmente), tiempo de voluntarios, locales donados para reuniones/formación	No se imponen nuevas demandas de tiempo a los habitantes de la comunidad que les impidan participar.
Actividades para otros productos	**Insumos y recursos para otros productos**	**Costos y fuentes para otros productos**	
Fortalecimiento de la capacidad de gestión de desastres basada en las escuelas			
Efecto directo 2 Mejorar la capacidad de las escuelas para prepararse para desastres y responder en casos de desastre.	1a: % de escuelas aprobadas en la inspección anual de seguridad en casos de desastre que realiza el Ministerio de Gestión de Desastres *(80% dentro de 2 años)* 1b: % de escuelas participantes que han realizado satisfactoriamente 1 simulacro de desastre *(60% dentro de 1 año y 80% dentro de 2 años)*	1a: Registro del Ministerio de Gestión de Desastres 1b: Sistema de presentación de informes mediante una lista de verificación de los simulacros	La situación política y de seguridad se mantiene estable y ello permite aplicar las medidas a nivel de la escuela.
Producto 2.1 Se elaboran y ponen a prueba planes escolares de gestión de desastres en las escuelas participantes. **Producto 2.2** En las escuelas participantes se forman Grupos Escolares de Gestión de Desastres (GEGD). **Producto 2.3** En el plan de estudios se incluyen lecciones sobre reducción del riesgo de desastres.	1.1: Núm. de escuelas participantes que tienen un nuevo plan de gestión de desastres comprobado *(20 [de 25] dentro de 2 años)* 1.2: % de GEGD integrados como mínimo por 2 docentes/empleados, 2 padres y 2 alumnos que celebran reuniones mensuales *(80% dentro de 2 años)*. 1.3: % de alumnos [de los cuales 25% son niñas] en las escuelas destinatarias a quienes se ha impartido enseñanza en preparación para desastres y riesgo de desastres	1.1a: Copia del plan escolar de gestión de desastres *(verificado por el director del proyecto, cada 6 meses)* 1.2a: Actas de la reunión de la UGD *(verificadas por el director del proyecto, cada 6 meses)* 1.3a: Informes del aula *(director del proyecto y voluntario, cada 6 meses)*	Los padres no retiran a los niños de la escuela. La mayoría de los maestros permanecen en sus puestos como mínimo 1 año.
Actividades (para el producto 2.1) Organizar 10 reuniones de planificación escolar. Impartir formación a los maestros en facilitación de la planificación de gestión de desastres. Preparar y traducir materiales de sensibilización en gestión de desastres basada en la escuela.	**Insumos/recursos** 2.1.1: Locales para celebrar reuniones, instructores/facilitadores interpares, materiales de formación 2.1.2: Aulas, materiales de formación 2.1.3: Ordenadores, impresoras, materiales de sensibilización, traductor	**Costos y fuentes** 10.000 francos suizos (llamamiento) 3.000 francos suizos (fondos obtenidos localmente), tiempo de voluntarios, locales donados para reuniones/formación	No se imponen nuevas demandas de tiempo a los habitantes de la comunidad que les impidan participar.
Actividades para otros productos	**Insumos y recursos para otros productos**	**Costos y fuentes para otros productos**	

Se debe observar que las metas y calendarios que figuran en letra cursiva para cada indicador se fijarán después de que el equipo de ejecución haya realizado el estudio de los parámetros de referencia.

Sin embargo, es más fácil medir las variaciones en el patrimonio de los hogares en la comunidad (el número de nuevos vehículos o las viviendas mejoradas) mediante entrevistas con grupos temáticos o incluso por medio de la observación, que da una medida indirecta satisfactoria de los niveles de ingreso en la comunidad.

La reunión y el análisis de los datos es un tema extenso e importante, que se trata con más detalle en las directrices sobre seguimiento y evaluación elaboradas por la Federación Internacional[14] y otras entidades.

Una vez que se han completado estos pasos, usted tendrá una matriz del marco lógico semejante a la que figura en el ejemplo del Gráfico 15.

6. Hacia la ejecución

Una vez que se han diseñado los principales aspectos de la intervención conforme a los pasos antes esbozados, el siguiente paso es definir:

1. En qué forma se lograrán los objetivos (actividades y calendarios)
2. Los recursos que debieran movilizarse o que se movilizarán para lograrlos (lista de recursos, presupuesto y corriente de efectivo)
3. El sistema de seguimiento (y evaluación): la forma en que la información sobre los indicadores se reunirá, analizará y utilizará para orientar el progreso de la intervención.

>6.1 Calendario de actividades

Un plan de actividades (llamado también «plan de trabajo») es un documento en que se analizan y presentan gráficamente las actividades del proyecto o del programa. Ayuda a identificar su secuencia lógica, la duración prevista y las dependencias que puedan existir entre las actividades, y sirve de base para asignar las responsabilidades de gestión.

6.1.1 Finalidad del calendario de actividades

Una vez que se han incorporado a la matriz del marco lógico todo los objetivos, hipótesis, indicadores y medios de verificación, usted estará en condiciones de definir las actividades. A veces, las actividades se incluyen en la matriz del marco lógico misma, ya sea con detalle o en forma sinóptica; otras veces no se las incluye en modo alguno. Sea cual fuere la opción que se escoja, las fechas de las actividades deben consignarse en un documento separado, que se denomina el calendario de actividades.

El calendario de actividades de un proyecto (componente de un programa) se debe diseñar normalmente con una serie separada de actividades para cada producto del proyecto. El calendario de actividades ayuda a examinar y determinar:

> Qué ocurrirá
> Cuándo ocurrirá y por cuánto tiempo
> En qué orden se han de ejecutar las actividades (dependencias)

14. *Se puede obtener en la intranet de la Federación Internacional en https://fednet.ifrc.org/sw114678.asp (pronto se publicarán ediciones revisadas).*

También se pueden añadir otros elementos para asegurar que las actividades se terminen en la forma en que se han planificado. Entre los elementos adicionales clave se pueden mencionar los siguientes:

> Quién hará qué
> Qué tipos de insumos, además de personas, se necesitarán
> Presupuestos, ingreso disponible, gastos
> Valores previstos específicos expresados en forma numérica por período (por ejemplo, número de paquetes de alimentos distribuidos, número de talleres realizados)

El nivel de realización de los valores previstos se puede verificar mejor en un plan de seguimiento y evaluación (véase la pág. 53). El calendario de actividades puede servir también de base para las actividades de seguimiento. Para facilitar la planificación de la oportunidad de las actividades se puede recurrir a muchas herramientas de informática y otros tipos de herramientas. Una herramienta de uso común es el gráfico de Gantt, que normalmente incluye la seguimiento de la ejecución de las actividades, de manera similar al ejemplo que figura en el Gráfico 16.

El nivel de detalle requerido en el calendario de actividades dependerá de la naturaleza y la escala del proyecto o del programa y de las modalidades de ejecución previstas. Durante la etapa de planificación, la especificación de actividades debería ser indicativa, pues, por lo común, es inapropiado tratar de entrar en gran detalle. Sin embargo, es útil establecer el orden en que se realizarán las actividades principales. Una vez que

GRÁFICO 16. **Calendario de actividades (plan de trabajo)**

Actividades	Ene	Feb	Mar	Abr	Mayo	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic
Componente 1 del programa												
Producto 1.1												
Actividad 1.1.1 *planificada*	■	■	■									
Ejecución		▒	▒	▒								
Actividad 1.1.2 *planificada*		■	■	■								
Ejecución				▒	▒	▒						
Producto 1.2												
Actividad 1.2.1 *planificada*		■	■	■	■	■	■					
Ejecución			▒	▒	▒	▒	▒					
Actividad 1.2.2 *planificada*				■	■	■	■	■				
Ejecución					▒	▒	▒	▒	▒			
Actividad 1.2.3 *planificada*						■	■	■	■			
Ejecución								▒	▒	▒		
Producto 1.3												
Actividad 1.3.1 *planificada*	■	■	■	■	■							
Ejecución			▒	▒	▒	▒	▒	▒				
Actividad 1.3.2 *planificada*									■	■	■	■
Ejecución									▒	▒	▒	▒
Evaluación inicial, seguimiento y evaluación												
Seguimiento	■		■		■		■		■		■	
Evaluación de mitad de período/ evaluación final						■						■

se ha asegurado la financiación, la programación de las actividades puede ser más específica y detallada.

El calendario de actividades se debe considerar como un documento flexible, que se puede modificar cuando se alteran las circunstancias. Una vez que se ha preparado el calendario de actividades, se pueden indicar los recursos necesarios y la programación de los costos.

El calendario de actividades debería estar claramente vinculado a la producción de los resultados del proyecto o del programa (definidos en la matriz del marco lógico), y lo propio debería ocurrir con el plan de recursos y el presupuesto.

El problema más común que se observa en la formulación de un calendario de actividades es la subestimación del tiempo necesario. Ello puede deberse a diversas razones:

> La omisión de actividades y tareas esenciales
> La subestimación de la interdependencia de las actividades
> La imprevisión de la competencia por los recursos (por ejemplo, programar a la misma persona o elemento de equipo para hacer dos o más cosas a la vez)
> El deseo de impresionar con la promesa de resultados rápidos

>6.2 Presupuestación y planificación de recursos

Una vez que el equipo ha elaborado el calendario de actividades, es tiempo de elaborar un presupuesto en el que se detallen los recursos y costos requeridos. El presupuesto es un plan financiero para un proyecto o programa. La regla básica es asegurar que todos los recursos y costos necesarios para cada actividad identificada estén registrados en el presupuesto.

Debe haber una relación clara y directa entre el presupuesto y las actividades, los recursos necesarios y los costos reflejados en el marco lógico. El presupuesto es un componente clave de un proceso de planificación satisfactorio porque:

> Ayuda a verificar si el plan del proyecto se ajusta a la realidad: calcula los costos estimados y la financiación que se necesitará
> Es un requisito previo para las solicitudes de financiación
> Es un apoyo vital para la seguimiento y evaluación del progreso de los proyectos o de los programas

La persona a la que incumbe la responsabilidad directa por la ejecución de la intervención (llamada a veces «director del proyecto del programa» o "titular de la asignación de créditos") debe ocuparse de preparar todos los presupuestos relacionados con el proyecto o el programa. El personal de finanzas puede prestar apoyo técnico cuando sea necesario.

6.2.1 Estructura del presupuesto

La plantilla de presupuesto que figura a continuación es una estructura general útil, empleada muchas veces en la Federación Internacional. Muestra qué actividades se han de presupuestar de acuerdo con cada producto de la matriz del marco lógico y de acuerdo con las partidas preestablecidas del presupuesto (de la Federación).

GRÁFICO 17. **Ejemplo de una estructura de presupuesto**

	Presupuesto del proyecto					
Actividades del proyecto	**Suministros**	**Capital**	**Transporte**	**Personal**	**General**	**Total**
Producto 1.1						
Actividad 1.1.1						
Actividad 1.1.2						
Producto 1.2						
Actividad 1.2.1						
Actividad 1.2.2						
Actividad 1.2.3						
Producto 1.3						
Actividad 1.3.1						
Actividad 1.3.2						
Evaluación inicial, seguimiento y evaluación						
Seguimiento						
Evaluación de mitad de período/ evaluación final						
Total						

6.2.2 La función del presupuesto

El presupuesto desempeña una función inicial en todo el ciclo de los proyectos y de los programas.

Fase de planificación
La planificación del presupuesto pone a los directores del proyecto y a otras personas en condiciones de formarse una idea precisa de los costos probables del proyecto. Asegura que esos costos se ajusten a la realidad en cuanto a los fondos necesarios para ejecutar las actividades con las que se han de lograr los resultados previstos.

Al elaborar los presupuestos, los directores de proyectos debieran celebrar conversaciones detalladas con los responsables de las diversas partes del proyecto y también con quienes gestionan presupuestos operacionales o de programas más amplios, a fin de asegurar que la presupuestación se ajuste a la realidad.

Movilización de recursos
Un plan y presupuesto ajustados a la realidad son elementos cruciales para la obtención de fondos y para las negociaciones con el posible donante. El plan y presupuesto establecen el destino que la organización dará a los fondos y los resultados que se espera lograr con dichos recursos. Un plan y presupuesto claros y ajustados a la realidad, que inspiran confianza a los donantes, son, pues, esenciales para elaborar un plan de movilización de recursos que ayude a obtener financiación que permita, a su vez, que la intervención se ejecute en la forma en que se ha planificado.

Fase de ejecución
Un presupuesto claro y preciso es el fundamento principal para asegurar que haya recursos financieros suficientes para ejecutar las actividades en la forma en que se han planificado.

Seguimiento
Un presupuesto preciso y detallado (a nivel de actividades) permite una seguimiento permanente de los gastos reales, junto con el calendario de actividades, un medio esencial para asegurar que la intervención se realice conforme al plan. Una seguimiento satisfactoria permite introducir modificaciones en el plan del proyecto toda vez que sea necesario, a fin de asegurar una mejor ejecución desde el punto de vista de la realización de los objetivos enunciados.

También es necesario examinar el presupuesto durante la ejecución del proyecto. Cuando las diferencias entre las cifras presupuestadas y reales son importantes, acaso sea necesario revisar el plan y presupuesto o realizar un nuevo estudio y análisis de las razones a que se deben esas diferencias.

Presentación de informes financieros
El presupuesto es el punto de partida de la presentación de informes financieros a los donantes. La confianza de los donantes aumenta si la presentación de informes sobre el presupuesto es satisfactoria; de ahí la necesidad de planes y presupuestos ajustados a la realidad. También es importante que los informes descriptivos y financieros se preparen juntamente y sean coherentes.

Es muy útil poder seguir los gastos de los proyectos por cada actividad. De esta manera, el director del proyecto puede ver con facilidad y claridad en qué forma está progresando la ejecución del proyecto. Esta herramienta se puede usar de muchas maneras.

>6.3 Análisis de sostenibilidad

Se debe verificar la sostenibilidad de las intervenciones antes de su ejecución. Se puede decir que una intervención es sostenible cuando puede producir beneficios para el grupo destinatario seleccionado, durante un largo plazo después de que ha terminado la asistencia principal recibida de los donantes[15].

Al planificar o diseñar y ejecutar proyectos y programas es preciso tener en cuenta los siguientes factores:

> **Medidas de apoyo normativo:** ¿Es preciso establecer políticas específicas en apoyo del proyecto o del programa?
> **Aspectos socioculturales:** Influyen en la motivación y la participación. Describa las medidas para alentar la participación de todos los interesados directos.
> **Cuestiones de género:** Véase la lista de verificación de las cuestiones de género que figura más adelante.
> **Capacidad institucional y de gestión:** Véase el análisis SWOT, pág. 21, una herramienta con una amplia gama de usos, incluso, como se sugiere en el manual, para evaluar la capacidad del organismo o equipo de ejecución

15. *OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD).* Principles for project assessment. *París, 1988.*

- **Cuestiones ambientales:** ¿Tendrá el proyecto un impacto ambiental que es preciso tener en cuenta? ¿Qué medidas de protección es necesario adoptar y presupuestar?
- **Tecnología apropiada:** ¿Es culturalmente apropiada la tecnología que se emplea? ¿Se basará la tecnología incluida en el proyecto o en el programa en tecnología o conocimientos especializados ya existentes o en las diferentes necesidades de hombres y mujeres?
- **Cuestiones económicas y financieras:** ¿Quién sufragará los costos de funcionamiento, mantenimiento y depreciación?
- **Gestión de riesgos:** Describa la forma en que se supervisarán las hipótesis o riesgos identificados en el marco lógico y las medidas que se adoptarán para reducir los riesgos al mínimo, en la medida en que sea posible.
- **Estrategias de salida:** Si el proyecto o el programa requiere una intervención o gestión externa inicial, describa la forma en que el control y la gestión integrales del proyecto o del programa se transferirán gradualmente a los interesados directos que correspondan.

6.3.1 Lista de verificación de las cuestiones de género[16]

Tanto desde el punto de vista del éxito del proyecto o del programa, como desde el punto de vista normativo, en el diseño es esencial considerar los aspectos de género. Se trata de un tema complejo, que se examina más a fondo en varias publicaciones, incluidas las siguientes: el *Gender Training Manual* (2004) de la Federación Internacional y el *Gender Handbook in Humanitarian Action* (2006) del Comité Permanente entre Organismos. Seguidamente figura una breve lista de verificación organizada por fase del proyecto o del programa:

Evaluación inicial

- Examine los papeles y las relaciones de los géneros en la zona en que se han de realizar las actividades.
- Trate de comprender los problemas de las mujeres y de los hombres y de las niñas y de los niños, desde la perspectiva de estos, y tenga en cuenta la edad, la discapacidad y las diferencias socioeconómicas y étnicas.

Planificación

- Vele por que la propuesta aborde los problemas relacionados con el género que se identificaron en el análisis de situación.
- Incorpore las opiniones de las mujeres y los hombres, las niñas y los niños en el plan, velando por que estén representados todos los grupos.
- Verifique si el presupuesto del proyecto o del programa incluye las actividades necesarias para una integración efectiva de la perspectiva de género en todos los pasos.
- Identifique indicadores sensibles a las cuestiones de género. Use indicadores como los siguientes: ¿De qué manera han contribuido las mujeres a las deliberaciones y decisiones? ¿Cómo han reaccionado frente a los cambios normativos que mejoran su condición social y jurídica? ¿Ha habido algún cambio en el control de las mujeres sobre los recursos y el acceso a estos?

16. *Texto adaptado de March, Candida.* Concepts and frameworks for gender analysis and planning. A tool kit. *Oxfam Reino Unido/ Irlanda, 1996.*

Ejecución y seguimiento

> Asegure una participación apropiada de ambos sexos en la ejecución del proyecto o del programa.
> Asegure que la participación no se traduzca meramente en una mayor carga de trabajo para las mujeres, sino que acreciente su participación activa en la adopción de decisiones.
> Reúna y analice datos desagregados por género y por edad, siempre que sea posible.

Evaluación

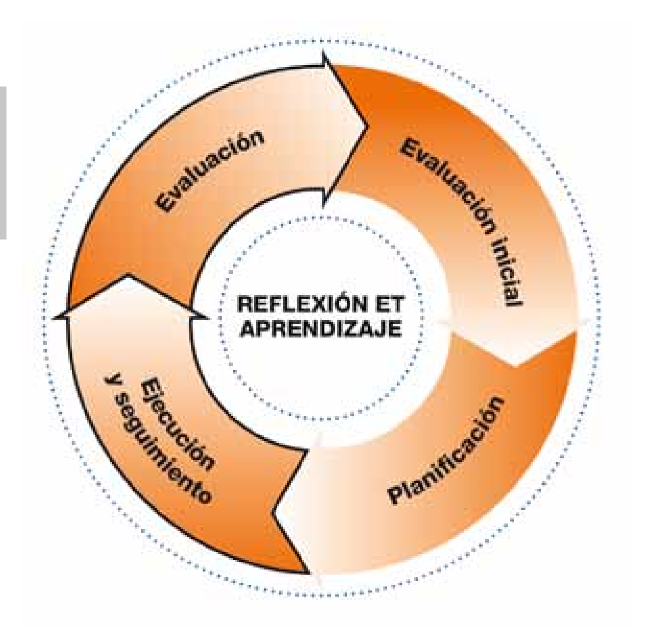
> Evalúe los diferentes impactos que el proyecto o el programa haya tenido sobre ambos sexos.
> Incluya la sensibilidad respecto de las cuestiones de género en los mandatos y/o incluya mujeres en el equipo de evaluación.

7. La acción en el futuro
Seguimiento y evaluación

El presente manual comenzó con una reseña de la gestión basada en los resultados, que hace hincapié en la planificación para obtener resultados mensurables. Ese enfoque nos ayuda y también ayuda a otras personas a evaluar mejor y, cabe esperar, a apreciar mejor el valor de nuestra labor.

Seguidamente se esbozaron las cuatro fases del ciclo de los proyectos de los programas (véase el Gráfico 18) y se examinaron con detalle las etapas de análisis y diseño de la fase de planificación en la cual se identifican y definen objetivos mesurables. Estos objetivos son los componentes de los proyectos y programas y se sintetizan en una matriz del marco lógico. El marco lógico define también los indicadores y sus medios de verificación para cuantificar el logro de los objetivos y las hipótesis clave que pueden afectar a su consecución.

GRÁFICO 18
Ciclo de proyectos y programas
(se destaca la SyE)



Las fases de evaluación inicial y planificación sientan las bases para la ejecución de los proyectos y programas. Con la ejecución, el ciclo entra en las dos fases siguientes, que abarcan la seguimiento y la evaluación.

La seguimiento y la evaluación (SyE) se sustentan en el marco lógico elaborado en la fase de planificación. Por lo tanto, estas fases constituirán el objeto de un complemento del presente manual. Sin embargo, es apropiado examinar brevemente algunos de los puntos clave que interesan a la SyE.

Por **seguimiento** se entiende la reunión y el análisis ordinarios de datos a fin de llevar cuenta de los progresos, verificar el cumplimiento y adoptar decisiones fundamentadas en la gestión de proyectos y programas. La seguimiento se concentra en lo qué se está haciendo y en la forma en qué se está haciendo. Por lo tanto, como se ha insistido en el presente manual, es esencial que los objetivos estén bien diseñados y tengan indicadores SMART (véase la sección 5.5.2, pág. 40) para medir los procesos en curso y los resultados. Una seguimiento fiable permite que los equipos de los proyectos o programas identifiquen tendencias y patrones, adapten las estrategias y adopten decisiones respecto de los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para acrecentar la eficacia de los proyectos o programas.

Por **evaluación** se entiende la reunión y el análisis periódicos de la información que sirve de base a «una evaluación, tan sistemática y objetiva como sea posible, de un proyecto en curso o terminado, un programa o una política, su diseño, su ejecución y sus resultados. Tiene por objeto determinar la relevancia y el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia en el desarrollo, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad. La evaluación debería suministrar información verosímil y útil, que permita incorporar las lecciones aprendidas en el proceso de adopción de decisiones de receptores y donantes.»[17]

Como ocurre con la seguimiento, es crítico identificar indicadores fiables durante la fase de planificación a los efectos de la evaluación en diversas etapas del proyecto o del programa, ya sea una evaluación de mitad de período o una evaluación final. La evaluación, a su vez, informa el nuevo proceso de planificación, ya sea para continuar la misma intervención, para ejecutar una nueva intervención o para poner fin a la intervención. Al igual que en la seguimiento, es crítico identificar indicadores fiables durante la fase de planificación a los efectos de informar la evaluación del proyecto o del programa.

Una herramienta importante para la seguimiento es el **plan de SyE** (llamado a veces «matriz de planificación de SyE»). El plan de SyE amplía los elementos en la matriz del marco lógico para identificar las necesidades de información esenciales para cada indicador. Es una herramienta crítica para planificar y gestionar la reunión, el análisis y el empleo de los datos. El plan de SyE hace avanzar una etapa más al marco lógico en apoyo de la ejecución y la gestión del proyecto o del programa.

Una diferencia crítica entre seguimiento y evaluación radica en los aspectos en que se concentran: la seguimiento tiende a concentrarse en la ejecución operacional, en tanto que la evaluación se concentra en los efectos sobre el impacto de la ejecución.

17. *Esta definición se ha tomado de la Política de evaluación de la Federación Internacional, adaptada a su vez de OCDE/DAC, Grupo de Trabajo sobre evaluación de la asistencia, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, 2002.*

La seguimiento y la evaluación están vinculadas integralmente, pues la seguimiento suministra los datos que pueden también informar las evaluaciones. Por lo tanto, es mejor planificar estas dos funciones críticas como parte de un sistema coherente y amplio de SyE.

La seguimiento y la evaluación sirven de base para la **presentación de informes claros y precisos** sobre los resultados logrados por una intervención. Cuando los objetivos y los indicadores se han definido claramente en la fase de planificación y se establece un sistema amplio de SyE para reunir información sobre el progreso, se facilita grandemente la presentación de informes. De esta manera, la presentación de informes deja de ser un dolor de cabeza y se convierte en una oportunidad para realizar un análisis crítico y también para el aprendizaje organizacional, informando la adopción de decisiones y la evaluación del impacto.

En el complemento del presente manual se examinarán con más detalle los componentes clave de un sistema de SyE, desde la planificación de la SyE hasta la reunión y el análisis de datos y la presentación de informes. Cada fase de la gestión del proyecto o del programa desempeña una función crítica para ayudarnos a lograr nuestra misión de prestar servicios de alta calidad a las personas necesitadas, de manera responsable y eficaz.


SOCIETATEA DE CRUCE
REPUBLICA MOLDOVA

Anexos/



Anexo 1
Cómo crear un «árbol de problemas»

Por **«problema»** se entiende una «situación insatisfactoria a la que puede ser difícil hacer frente». El análisis de problemas es una etapa crítica de la planificación de programas y proyectos, ya que orienta el análisis y la adopción de decisiones subsiguientes sobre prioridades.

La creación de un árbol de problemas debería idealmente revestir la forma de un ejercicio participativo de grupo, que incluya, toda vez que sea posible y pertinente, a las personas a las que la intervención esté destinada a ayudar. Para este ejercicio se necesitan hojas de papel o tarjetas en las que se anotarán los diversos enunciados del problema, que luego se pueden clasificar visualmente en la forma de relaciones de causa y efecto.

Un ejemplo detallado de un árbol de problemas se presenta en el Gráfico 19: Árbol de problemas detallado, pág. 59. El ejemplo examina el tipo de árbol de problemas que se podría elaborar cuando se investigan las razones de por qué en una zona (el «Distrito Oriental») son bajas las capacidades para reducir los efectos de un desastre.

Para construir el árbol de problemas, se debe seguir el procedimiento paso por paso que se indica seguidamente, adaptándolo a las necesidades concretas del grupo.

Paso 1: Haga una tormenta de ideas respecto de los problemas que los participantes consideren prioritarios.
Este paso previo puede ser completamente abierto (sin ningún concepto preconcebido de lo que podrían ser las preocupaciones o problemas prioritarios de los participantes), o más dirigido (en cuyo caso se especifica un problema u objetivo de alta prioridad «conocido» sobre la base de un análisis preliminar de la información existente y de consultas con los interesados directos durante la evaluación inicial). Es importante convenir primero en la definición de un «problema» (véase la definición que figura más arriba).

Paso 2: De entre los problemas identificados mediante el ejercicio de tormenta de ideas, se debe llegar a un acuerdo respecto del problema principal o básico.
Esta parte vital del proceso requiere un firme consenso del grupo. Durante el proceso, los miembros del grupo deben comprobar que han identificado correctamente el problema principal y que este guarda relación con su labor.

Anote el problema básico en una nota adhesiva o una tarjeta para colocarla en el medio de la pared o del piso. Este será el tronco del árbol. Para simplificar el proceso, por lo común lo mejor es concentrarse en un problema principal cada vez.

Paso 3: Comenzar a establecer una jerarquía de causas y efectos.

> **Identificar las causas del problema principal** preguntando «¿por qué?» hasta que no se pueda ir más lejos. Algunos problemas pueden tener más de una causa. Los problemas que estén causando directamente el problema principal se colocan debajo del problema principal. Estas son las raíces.

> **Identificar los efectos del problema principal** preguntando «¿qué ocurre entonces?» hasta que no se pueda ir más lejos. Algunos problemas pueden tener más de un efecto. Los problemas que se identifiquen como efectos directos del problema principal o básico se colocan encima del tronco. Estas son las ramas.

Los demás problemas se clasifican seguidamente de la misma manera. Si hay dos o más causas que se combinan para producir un efecto, se las debe colocar en el mismo nivel en el diagrama. Aliente la discusión y asegúrese de que los participantes se sientan en libertad de alterar el orden de las notas adhesivas o de las tarjetas.

Paso 4: Vincular los problemas con flechas de causa y efecto que indiquen claramente los enlaces clave.

Paso 5: Revisar el diagrama.

Examinar el árbol de problemas para tener la certeza de que cada problema lleva lógicamente al siguiente. Pregúntese a usted mismo y al grupo: ¿Hay problemas importantes que todavía no se hayan mencionado? En caso afirmativo, enuncie los problemas e inclúyalos en un lugar apropiado. (Véase en el Gráfico 19 un ejemplo detallado de un árbol de problemas terminado.)

Paso 6: Consolidar los problemas.

En esta etapa, puede ser útil agrupar los problemas que aparecen muchas veces en el árbol y eliminar algunos de los niveles del árbol de problemas, para concentrarse en las causas y efectos más inmediatos del problema principal que se haya identificado (véase el Gráfico 5: Árbol de problemas simplificado, pág. 24).

Paso 7: Hacer una copia del diagrama.

Copie el árbol de problemas a una hoja de papel para que de constancia de él o tómele una fotografía.

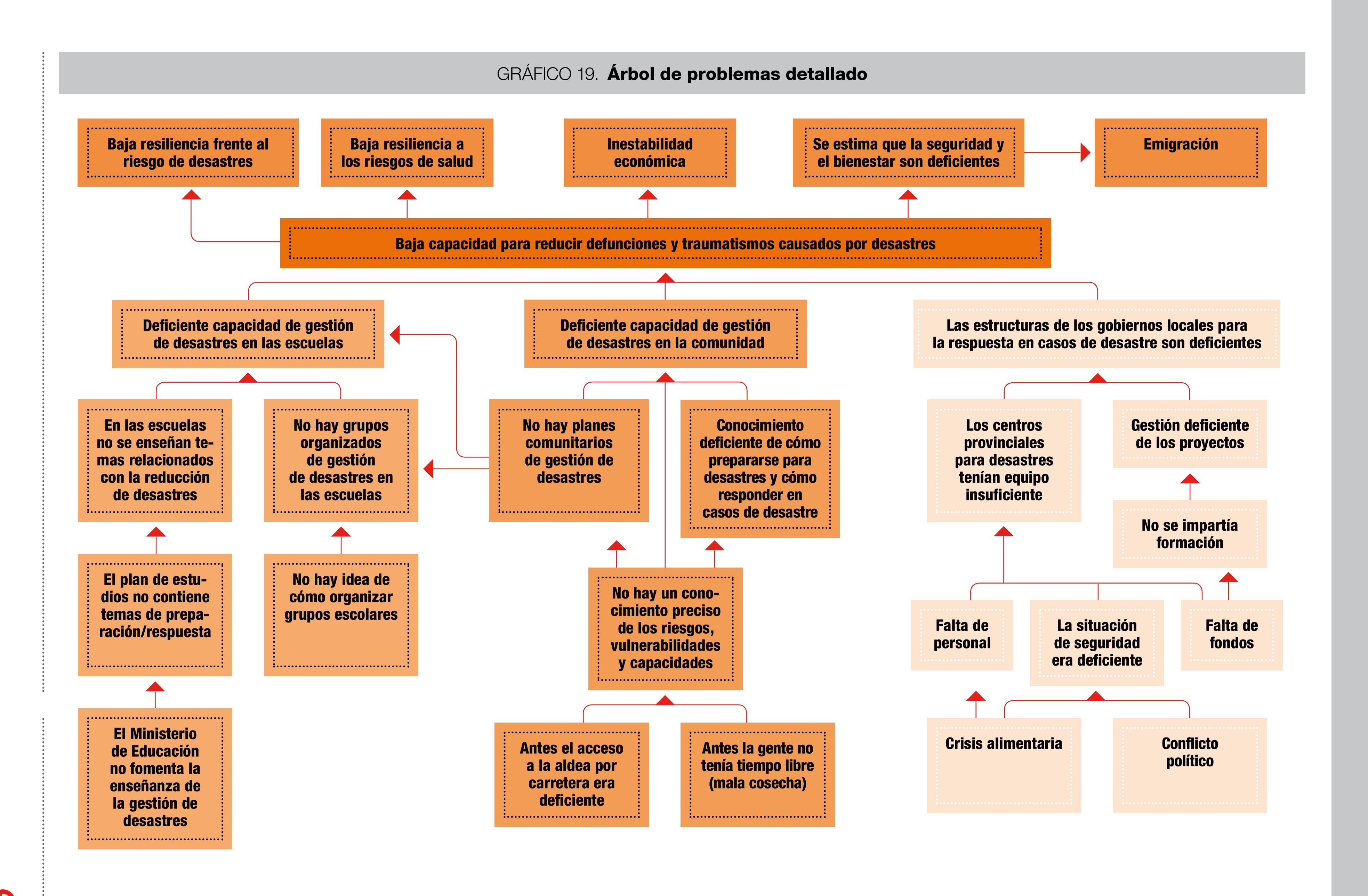
El producto del ejercicio (el árbol de problemas) debería ser una versión robusta pero simplificada de la realidad. El árbol de problemas no puede (y no debería) contener o explicar las complejidades de cada relación causal identificable. Una vez terminados, los árboles de problemas constituyen un cuadro sinóptico de la situación negativa existente.

El proceso es tan importante como el producto. El ejercicio se debe considerar como una experiencia de aprendizaje y una oportunidad para la expresión de opiniones e intereses diferentes.

En caso necesario, los diferentes aspectos de un área problemática se pueden refinar mediante grupos temáticos o entrevistas.

Cuando el árbol de problemas se crea con la participación de la población destinataria, se enriquece el análisis del problema y se posibilita el aprendizaje conjunto de todos los interesados.

GRÁFICO 19. **Árbol de problemas detallado**



Anexo 2
Cómo crear y usar un árbol de objetivos

Elaboración del árbol de objetivos

Paso 1: Crear un árbol de objetivos utilizando como base el árbol de problemas.
Enuncie cada uno de los problemas en el árbol de problemas en forma positiva mediante la reformulación de situaciones negativas en la forma de situaciones positivas deseables. Reproduzca la forma del árbol de problemas dejando a los objetivos en el mismo lugar que los problemas.

El árbol de objetivos se crea examinando las necesidades que se derivan de los problemas; las necesidades son el nexo entre los problemas y los objetivos.

PROBLEMA →	NECESIDAD →	OBJETIVO
La capacidad de gestión de desastres en las comunidades es insuficiente	Medios para mitigar los efectos de un desastre	Mejorar la capacidad para prepararse para desastres y responder en casos de desastre

Paso 2: Verificar la lógica (las relaciones de causa y efecto) para asegurarse de que el objetivo tenga sentido.
¿Ayudará la consecución de los objetivos de nivel inferior a lograr los objetivos de nivel superior? Modifique los objetivos, en caso necesario, mediante:
la revisión de los enunciados
la adición de los objetivos si parecen pertinentes y necesarios para lograr el objetivo en el nivel superior siguiente
eliminar objetivos que no parezcan apropiados o necesarios

Pueden haber algunas causas cerca de la base del árbol que sean muy generales. No se las puede convertir en objetivos que se puedan atender fácilmente mediante una intervención. En cambio, actúan como factores externos que se deben tener en cuenta y evaluar inicialmente a fin de verificar la viabilidad de la intervención (véase la Sección 5.4, pág. 35).

Método sugerido para seleccionar objetivos y definir soluciones

Paso 1: Definir las posibles soluciones.
Examine el árbol de objetivos y agrupe los objetivos a fin de definir «posibles soluciones» amplias de entre las que se pueda elegir. A este fin se determina qué objetivos están directamente vinculados entre sí en una relación de causa y efecto (véase el Gráfico 7, pág. 27, y el Gráfico 8, pág. 28).

Durante la «etapa de análisis», tal vez se hayan examinado los posibles méritos o dificultades de las distintas maneras de encarar los problemas. Estos problemas y opciones se deben ahora examinar con más detenimiento para determinar el probable ámbito de la intervención antes de emprender una labor de diseño más detallada.

Paso 2: Seleccionar la solución más apropiada.

Sobre la base de la serie de soluciones identificadas en el árbol de objetivos, usted debe ahora examinar la solución que sea más apropiada para la ejecución. De esta manera se determinará el ámbito de la intervención. Esto lo puede hacer mediante el examen de una gama de interrogantes:

> ¿Qué objetivos atenderán de manera más eficaz las necesidades de la población destinataria y de otros grupos vulnerables identificados?
> ¿Qué objetivos son compatibles con los Principios Fundamentales, el mandato y las políticas de la Cruz Roja/Media Luna Roja?
> ¿Qué combinación de objetivos se pueden abordar con eficacia dadas las capacidades de nuestra organización y de nuestro equipo?
> ¿Hay otras organizaciones que ya se están ocupando del problema?
> ¿De qué manera se puede brindar un mejor apoyo a la autoría local del proyecto o del programa, incluso mediante el desarrollo de las capacidades de las instituciones locales?
> Limitaciones y riesgos: ¿Cuán vulnerable es la intervención frente a los factores externos? (Véase también la Sección 5.4, pág. 35)
> ¿Cuál es la opción o cuáles son las opciones más eficientes en función de los costos?
> ¿Cómo puede usted tener en cuenta el respeto de la cultura y las estrategias locales?

¿Qué no hará la organización?

Una forma útil de decidir los objetivos que no se han de encarar es examinar los factores que el proyecto o programa no abordarán. Se trata de factores que:

> Podrían afectar el éxito de una intervención, pero que pueden ser atendidos por otros actores
> Es improbable que afecten seriamente al éxito del proyecto o del programa
> Son de relativamente poca importancia para lograr el objetivo principal

Seguidamente se mencionan algunos «filtros» clave que se prevé usar para determinar lo que la organización no puede o no debe tratar de encarar:

A. Limitaciones y riesgos: ¿Cuán vulnerable es la intervención frente a los factores externos?

En el ejemplo en la pág. 27, los factores que no se pueden controlar mediante la intervención, pero que previsiblemente, seguirán siendo positivos son los siguientes:

> No se imponen nuevas demandas de tiempo a los habitantes de la comunidad que les impidan participar
> Se puede llegar hasta las aldeas (los caminos son de calidad suficiente)
> Los dirigentes políticos locales apoyan el proceso
> La situación política y de seguridad se mantiene estable

B. Capacidad, mandato y experiencias de diferentes organizaciones

También en este ejemplo, los objetivos que son importantes para lograr el principal objetivo identificado, pero que serán atendidos por otras organizaciones, son los siguientes:

- Las estructuras de los gobiernos locales para la respuesta en casos de desastre son fuertes.
- Los centros provinciales para casos de desastre están bien equipados.
- Hay personal capacitado a nivel provincial

En este ejemplo, los datos de la evaluación inicial indicaban que, si bien había un problema identificado en el sentido de que las estructuras de los gobiernos locales en cuanto a la respuesta en casos de desastre eran deficientes, también se había determinado que el gobierno nacional ya estaba ejecutando un amplio programa de fomento de la capacidad, a nivel provincial, en materia de respuesta en casos de desastre a fin de resolver el problema.

Además, brindar orientación a las dependencias de los gobiernos locales no es una cuestión en la cual la Sociedad Nacional tenga un conocimiento especializado, razón por la cual tampoco intervendría en estos problemas.

C. Capacidades y oportunidades existentes: ¿Qué pueden hacer los afectados por sí mismos?

Es esencial examinar las capacidades de que dispone la comunidad, en consonancia con el enfoque participativo y la responsabilidad ética en que se sustenta el presente manual. Además, mejorar las capacidades existentes asegurará, por lo común, la sostenibilidad de los resultados y mejorará la resiliencia de la comunidad. En el ejemplo que se da en este caso, la mayoría de los objetivos identificados se relaciona con una colaboración con las comunidades a fin de mejorar las capacidades existentes.

Anexo 3
Glosario de términos seleccionados

Término	Definición
Actividades	Serie de tareas que se han de ejecutar para obtener un producto.
Efecto(s) directo(s)	El resultado o los resultados primarios que una intervención procura lograr, generalmente en términos de los conocimientos, las actitudes o las prácticas del grupo destinatario.
Evaluación	Un análisis, tan sistemático y objetivo como sea posible, de un proyecto en curso o terminado, un programa o una política, su diseño, su ejecución y sus resultados. Tiene por objeto determinar la relevancia y el cumplimiento de los objetivos, la eficiencia en el desarrollo, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad.
Evaluación inicial	Un proceso para entender la situación actual y determinar si se necesita o no una intervención. A ese fin se identifican los factores clave que influyen en la situación, incluidos los problemas y sus causas, así como las necesidades, los intereses, las capacidades y las limitaciones de los diferentes interesados directos.
Hipótesis	Factores externos enunciados en forma positiva que son importantes para el éxito de la intervención, que son probables (no ciertos o improbables) y escapan al control de esta.
Impacto	Los resultados reales a largo plazo producidos por la intervención, sean positivos o negativos, primarios o secundarios, directos o indirectos, previstos o imprevistos.
Indicador	Una unidad de medida que ayuda a determinar qué progreso se está haciendo hacia la consecución de un resultado previsto (objetivo).
Meta	El resultado a largo plazo que procura lograr la intervención, al cual pueden contribuir diversos factores externos.
Objetivos	Los resultados previstos de una intervención que se pueden separar por nivel de importancia creciente, por ejemplo, productos, efectos directos y meta.
Plan	El nivel máximo de planificación operacional, que agrupa varios programas (y sus respectivos proyectos, actividades, etc.) con miras a lograr los objetivos estratégicos de una organización.
Planificación	El proceso para definir los resultados previstos (objetivos) de una intervención, los insumos y las actividades necesarios para lograrlos, los indicadores para cuantificar su consecución y las hipótesis clave que pueden afectar el logro de los resultados previstos (objetivos).
Planificación estratégica	La planificación estratégica es el proceso de decidir dónde quiere llegar la organización y por qué. Por lo común corresponde al largo plazo (aproximadamente un mínimo de tres o cuatro años, hasta 10 años). Orienta la dirección general de una organización.
Planificación operacional	El proceso de determinar la forma en que los objetivos enunciados en el plan estratégico se harán realidad «sobre el terreno». Por lo común corresponde al corto plazo (entre varios meses y tres años).

Término	Definición
Problema	Una situación insatisfactoria a la que puede ser difícil hacer frente.
Productos	Los bienes, servicios y productos tangibles y otros resultados inmediatos que conducen al logro de los efectos directos.
Programa	Una serie coordinada de proyectos ejecutados para lograr objetivos específicos dentro de parámetros definidos de plazos, costos y desempeño. Los programas destinados a lograr una meta común se agrupan en una entidad común (plan nacional, operación, alianza, etc.).
Proyecto	Una serie de actividades coordinadas ejecutadas para lograr objetivos específicos dentro de parámetros definidos de plazos, costos y desempeño. Los proyectos encaminados a lograr una meta común constituyen un programa.
Resultados	Los efectos de una intervención. Esos efectos pueden ser previstos o imprevistos, positivos o negativos. Los tres niveles más elevados de resultados son los productos, los efectos directos y el impacto.
Resultados (previstos)	Véanse «Meta», «Efecto directo» y «Producto».
Seguimiento	La reunión y el análisis ordinarios de datos a fin de llevar cuenta de los progresos, verificar el cumplimiento y adoptar decisiones fundamentadas en la gestión de proyectos y programas.

Los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Humanidad

El Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Imparcialidad

No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Neutralidad

Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.

Independencia

El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

Voluntariado

Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad

En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Universalidad

El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.

Planificación de proyectos y programas
Manual de orientación

Una publicación de la Federación International de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Si desea obtener más información póngase en contacto con:

Secretaría en Ginebra

Apartado Postal 372, CH-1211 Ginebra 19, Suiza
Teléfono: +41 22 730 4222
Fax: +41 22 733 0395
Correo electrónico: secretariat@ifrc.org
Sitio web: http://www.ifrc.org



La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja promueve las actividades humanitarias de las Sociedades Nacionales en favor de las personas vulnerables.

Mediante la coordinación del socorro internacional en casos de desastre y el fomento de la asistencia para el desarrollo se propone prevenir y aliviar el sufrimiento humano.

La Federación, las Sociedades Nacionales y el Comité Internacional de la Cruz Roja constituyen, juntos, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

191600 08/2010 S 1,000